

Die Zukunft des Atomwaffensperrvertrags: Perspektiven vor der Überprüfungskonferenz 2005

Thränert, Oliver

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Thränert, O. (2004). *Die Zukunft des Atomwaffensperrvertrags: Perspektiven vor der Überprüfungskonferenz 2005*. (SWP-Studie, 28/2004). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-243551>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Oliver Thränert

Die Zukunft des Atomwaffensperrvertrags

Perspektiven vor der
Überprüfungskonferenz 2005

S 28
August 2004
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2004

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Universalität
12	Verifikation
18	Das Abrüstungsversprechen
23	Technologietransfer
28	Die Ausstiegsklausel
32	Vertragseinhaltung
36	Ausblick
37	Abkürzungen

**Die Zukunft des Atomwaffensperrvertrags.
Perspektiven vor der Überprüfungskonferenz 2005**

Die Verbreitung von Kernwaffen ist eine der größten Herausforderungen für die internationalen Beziehungen. Eine Reihe jüngster Entwicklungen hat dies unterstrichen: der von Nordkorea angekündigte Ausstieg aus dem Atomwaffensperrvertrag und das offensichtlich zugleich fortgesetzte Nuklearwaffenprogramm Pjöngjangs; das iranische Atomprogramm, das auf die Beherrschung des vollen nuklearen Brennstoffkreislaufs abzielt und somit Teheran trotz aller Beteuerungen, lediglich zivile Absichten zu verfolgen, eine Kernwaffenoption eröffnen würde; das Eingeständnis Libyens, ein illegales Atomwaffenprogramm verfolgt zu haben, das es nun aufzugeben bereit ist, sowie die Erkenntnis, daß ein verdeckt arbeitender Kreis pakistanischer Wissenschaftler die genannten und möglicherweise weitere Länder mit Zentrifugen für die Urananreicherung beliefert hat.

Der 1970 in Kraft getretene Atomwaffensperrvertrag oder nukleare Nichtverbreitungsvertrag (NVV) hat bis heute einen wesentlichen Anteil an der Verhinderung einer nuklearen Springflut. Der NVV setzte eine nukleare Nichtverbreitungsnorm fest, die von nahezu allen Staaten anerkannt wird. Neben dem Proliferationsverbot basiert der Vertrag auf zwei weiteren Säulen: dem Versprechen der durch den Vertrag anerkannten fünf Kernwaffenmächte, nuklear abzurüsten, sowie der Zusage, bei der zivilen Nutzung der Kernenergie international zu kooperieren.

Durch die Fixierung der nuklearen Nichtverbreitungsnorm leistete der NVV einen ganz wesentlichen Beitrag zur Erhöhung der gegenseitigen Erwartungsstabilität, indem er sicherstellte, daß diejenigen Staaten, die auf Nuklearwaffen verzichteten, dies dauerhaft und unter Kontrolle taten. Die seit den siebziger Jahren verstärkte zivile Nutzung der Kernenergie wäre ohne den Vertrag und die damit verknüpfte Transparenz, die es überprüfbar machte, ob ein ziviles Nuklearprogramm zu militärischen Zwecken mißbraucht wurde, kaum möglich gewesen. Außerdem bewirkte der NVV, daß Staaten wie Südafrika oder zuletzt auch Libyen unter internationaler Beobachtung und damit glaubwürdig auf nukleare Optionen verzichteten. Gleichwohl bestand von Beginn an ein starkes Spannungsverhältnis zwischen den drei Säulen des Abkommens, das sich in häufigen Kontroversen entlud. Diese

haben sich in den letzten Jahren massiv verschärft. Während vor allem die USA auf die Einhaltung der Nichtverbreitung pochen, fordern viele Nichtkernwaffenstaaten das nukleare Abrüstungsversprechen ein und lehnen es ab, im Zuge der Nichtverbreitungspolitik tendenziell von der zivilen Nutzung der Kernenergie abgeschnitten zu werden.

Vor dem Hintergrund dieser krisenhaften Entwicklung wird im Mai 2005 die nächste Überprüfungskonferenz des NVV stattfinden. Deutschland hat als Nichtkernwaffenstaat ein hohes Interesse an ihrem Erfolg, um die multilaterale Rüstungskontrolle als kooperatives außenpolitisches Instrument zu fördern. Die NVV-Überprüfungskonferenz muß ein klares Zeichen setzen, daß die große Mehrheit der Vertragsstaaten die nukleare Nichtverbreitungsnorm weiterhin als zentral ansieht. Sollte dies nicht gelingen, könnte eine Aufweichung ebendieser Norm die Folge sein. Was also, so die zentrale Fragestellung dieser Untersuchung, kann getan werden, um den NVV zu stärken, und welche Positionen sollte Deutschland zu diesem Zweck bei der NVV-Überprüfungskonferenz 2005 vertreten?

Aufgrund der überragenden Bedeutung des NVV für die Zukunft der nuklearen Nichtverbreitungspolitik konzentriert sich die vorliegende Studie auf die Perspektiven, die dieses Vertragswerk bietet. Dies bedeutet gleichwohl nicht, daß andere Elemente wie Exportkontrollen bedeutungslos wären. Gerade die von den USA im Frühjahr 2003 ins Leben gerufene »Proliferation Security Initiative« zeigt an, daß diese Maßnahmen an Relevanz gewinnen werden. Doch ohne den NVV würden solche Politikstrategien an Legitimation verlieren. Daher nimmt die Studie das Zentrum nuklearer Nichtverbreitungspolitik, den NVV, ins Visier.

Unter der genannten Fragestellung werden im folgenden sechs Problemfelder beleuchtet, in denen sich die Zukunft des NVV wesentlich entscheiden wird:

1. das Problem der Universalität, also die Frage, wie künftig mit den Nichtmitgliedern Indien, Pakistan und Israel umgegangen werden soll;
2. das Problem der Überprüfbarkeit des Abkommens, die zwingend verbessert werden muß;
3. das Problem der Umsetzung des von den Kernwaffenstaaten gegebenen Abrüstungsversprechens, die für die künftige Balance des NVV ebenso bedeutsam ist wie der vierte Problembereich, nämlich
4. die Handhabung des Zugangs zur zivilen Nutzung der Kernenergie;
5. die Unterbindung oder Erschwerung der bisher formal relativ einfachen Möglichkeit für Vertragsstaaten, den NVV zu verlassen, und schließlich
6. die Frage, was geschehen muß, wenn ein Staat gegen den NVV verstößt.

Die Studie kommt zu folgenden Schlußfolgerungen und Empfehlungen:

1. Bezüglich der Problematik der Universalität gibt es ein kaum aufzulösendes Dilemma. Einerseits ist es unwahrscheinlich, daß sich Israel, Indien oder Pakistan dem NVV anschließen. Andererseits würde die Aufgabe dieses Ziels wie ein Signal wirken, daß es für Staaten außerhalb des Abkommens möglich ist, Kernwaffen zu erwerben, ohne daß die Vertragsgemeinschaft diese Länder wenigstens weiterhin zu einem Verzicht mahnt. Dies käme einer Argumentationshilfe für diejenigen Staaten gleich, die sich einer Stärkung des NVV besonders im Bereich der Verifikation widersetzen. Daher sollte am Ziel der Universalität deklaratorisch festgehalten werden.
2. Daß die Überprüfbarkeit des Verzichts auf Nukleare Waffen von Seiten der Nichtkernwaffenstaaten gestärkt wird, ist für die Zukunft des NVV zentral. Um eine Erhöhung der Kontrolleffizienz zu erreichen, müssen jene Maßnahmen umgesetzt werden, die hier als »moderne Verifikationsregeln« bezeichnet werden. Diese neuen Regeln sollten daher auf der Überprüfungskonferenz als Standard zur Erfüllung der Verifikationspflichten nach Artikel III des NVV empfohlen werden. Nukleare Lieferländer sollten Exporte, die der zivilen Nutzung dienen, von der Einhaltung der modernen Verifikationsregeln abhängig machen.
3. Was das Problem des Zugangs zur vollen Nutzung des nuklearen Brennstoffkreislaufs betrifft, gibt es keine umfassenden Lösungen. Weder der von der Bush-Administration formulierte Vorschlag einer Kartellbildung etwa bei der Urananreicherung noch die Überlegung des IAEA-Generaldirektors ElBaradei, nur noch internationale Zentren für die Urananreicherung (und die Wiederaufbereitung) zuzulassen, können überzeugen. Letztlich wird es darauf ankommen, durch individuelle Strategien Schlüsselstaaten wie Iran zur Aufgabe entsprechender Projekte und Ambitionen zu bewegen. Solche individuellen Ansätze sollten auch die Sicherstellung des Zugangs zu nuklearem Brennstoff sowie dessen Rücknahme nach Gebrauch enthalten.
4. Im Fall künftiger Austrittsbegehren sollte die Einberufung einer NVV-Vertragsstaatensonderkonferenz obligatorisch sein, auf der der austrittswillige Staat seinen beabsichtigten Schritt ausführlich zu begründen hätte mit dem Ziel, daß er das Abkommen letztlich nicht verläßt.

Universalität

Alle Staaten, die durch den Beitritt zu einem Nichtverbreitungsvertrag auf bestimmte Waffenoptionen verzichten, verfolgen das Interesse, daß möglichst alle anderen Staaten es ihnen gleichtun. Dies gilt besonders für den NVV, da mit dem Besitz von Atomwaffen die größte Abschreckungswirkung verbunden ist.

Nachdem sich nach Ende des Kalten Krieges noch einmal mehr als vierzig Staaten – darunter mit Frankreich und China zwei Kernwaffenmächte – bereit erklärt haben, dem NVV beizutreten, schließt das Abkommen fast die gesamte Weltgemeinschaft ein. Mit Südafrika gehört ein Land zu den Vertragsstaaten, das sein gesamtes Kernwaffenarsenal vernichtete. Auch Libyen ist Vertragsstaat und verzichtet auf sein inzwischen eingestandenes geheimes Atomwaffenprojekt. Brasilien und Argentinien verfolgten früher nukleare Ambitionen, doch sind auch sie nun NVV-Mitglieder ohne Kernwaffen. Dies trifft schließlich auch für die ehemaligen Sowjetrepubliken Ukraine, Kasachstan und Weißrußland zu, auf deren Territorien sowjetische Nuklearwaffen lagerten. Seitdem sich Kuba im November 2002 dem NVV angeschlossen hat, stehen lediglich noch drei Staaten abseits: Israel, Indien und Pakistan. Während die letzten beiden gesichert über Kernwaffen verfügen, wird davon auch bei Israel allgemein ausgegangen, doch hat keine israelische Regierung den Kernwaffenbesitz je offen zugegeben.

Die Tatsache, daß drei Staaten außerhalb des Vertragsregimes stehen, die über Kernwaffen verfügen, stellt für das Abkommen eine sehr schwere Belastung dar. Denn diejenigen Länder, die dem NVV als Nichtkernwaffenstaaten beitraten, gingen von einer vorübergehenden Akzeptanz von Nuklearwaffen in den fünf durch das Abkommen legitimierten Kernwaffenstaaten, also USA, Rußland, China, Frankreich und Großbritannien, aus. Keineswegs jedoch war an die Tolerierung weiterer Atommächte gedacht. Überdies haben sich die fünf offiziellen Kernwaffenstaaten durch ihren NVV-Beitritt einem Abrüstungsversprechen unterworfen, das die drei außenstehenden Staaten nicht bindet. Zudem wirkt der Atomwaffenbesitz der drei Staaten, die sich dem NVV fernhalten, direkt auf die Sicherheitsinteressen ihrer Nachbarn ein. Daher betrachten die arabischen Staaten, die selbst auf Nuklearwaffen verzichtet haben, die israeli-

schen Atomwaffen als Affront. Iran bringt den Kernwaffenbesitz Tel Avivs regelmäßig zur Sprache und sieht sich zudem mit den Nuklearwaffen seines direkten Nachbarn Pakistan konfrontiert.

Als weitere Folge des NVV dürfen die fünf anerkannten Kernwaffenstaaten andere Länder nicht beim Bau von Nuklearwaffen unterstützen – eine Verpflichtung, die die drei Außenstehenden ebenfalls nicht betrifft. Während dies in den Fällen Indien und Israel kaum ein Problem darstellt, da diese beiden Länder ohnehin kein Interesse daran haben, anderen Staaten beim Bau von Atomwaffen zu helfen,¹ wiegt der Kasus Pakistan schwer. Denn dieses Land – oder jedenfalls ein paar seiner Wissenschaftler – hat sich massiv am Aufbau eines Schwarzmarkts für militärisch nutzbare Urananreicherungstechnologie beteiligt. Empfänger waren unter anderem die drei Länder Iran, Libyen und Nordkorea, die als Nichtkernwaffenstaaten dem NVV beigetreten sind. Damit ist dem Bemühen um nukleare Nichtverbreitung schwerster Schaden zugefügt worden.

Der Generaldirektor der IAEA, Mohammed ElBaradei, vertritt vor diesem Hintergrund die Auffassung, das NVV-Regime sei ohne den Beitritt Pakistans, Indiens und Israels als Nichtkernwaffenstaaten letztlich nicht überlebensfähig.² Die Option, die drei als weitere anerkannte Kernwaffenstaaten in den NVV einzubeziehen, ist nicht praktikabel. Dies würde eine Änderung des Artikels IX voraussetzen, der Kernwaffenmächte als solche Staaten definiert, die vor dem 1. Januar 1967 eine Kernwaffe oder einen sonstigen Nuklearsprengkörper gezündet haben. Eine solche Vertragsänderung kann nur im Konsens der Vertragsstaaten erreicht werden, was nahezu unmöglich erscheint. Wie also stehen die Aussichten, den NVV-Beitritt der drei Außenstehenden als Nichtkernwaffenstaaten zu erreichen?

Das israelische Kernwaffenprojekt ist offenbar enger mit der Gründung des Staates Israel selbst

1 Allerdings hat Israel allem Anschein nach seinerzeit Südafrika bei dessen Kernwaffenprojekt unterstützt; vgl. Bernhard Rabert, Die südafrikanischen A-Waffen – eine entschärfte Zeitbombe?, in: Außenpolitik, 44 (1993) 3, S. 232–242 (234f).

2 Vgl. Curbing Nuclear Proliferation. An Interview with Mohamed ElBaradei, in: Arms Control Today, 33 (2003) 9, S. 6.

verknüpft, als dies lange Zeit angenommen wurde. Entsprechende Überlegungen gehen bereits auf den Staatsgründer Ben-Gurion zurück. Dieser vertrat schon in den fünfziger Jahren die Auffassung, Israel benötige Kernwaffen, um einen zweiten Holocaust zu verhindern.³ Es ist diese emotionale Verbindung des Kernwaffenbesitzes mit der Holocaust-Erinnerung, die bis heute ein wichtiger Grund dafür ist, daß die überwiegende Mehrheit der israelischen Öffentlichkeit die Atompolitik des eigenen Landes unterstützt. In jüngster Zeit hat sich die israelische Sicherheitslage durch das Ende des Saddam-Regimes in Irak und die Aufgabe des libyschen Kernwaffenprogramms verbessert. Auch hat Iran erweiterten Inspektionen seines Nuklearprogramms zugestimmt. Damit wächst der Druck auf Tel Aviv, seine Kernwaffen ebenfalls zur Disposition zu stellen. Doch dürfte keine israelische Regierung dazu bereit sein, solange nicht ein stabiler Frieden im Nahen Osten erreicht worden ist.⁴

Die USA haben in den sechziger Jahren mit Hilfe von Inspektionen in der israelischen Nukleareinrichtung Dimona zunächst versucht, die dortige Entwicklung von Kernwaffen zu verhindern. Als dies fehlgeschlug – die Inspektoren wurden von den Israelis getäuscht – sicherte US-Präsident Nixon der damaligen israelischen Ministerpräsidentin Golda Meir Ende der sechziger Jahre zu, die USA würden sich nicht weiter um das Kernwaffenprogramm Israels kümmern, solange die israelische Regierung es nicht publik mache und Nukleartests durchführe. Dabei ist es bis heute geblieben. Israel wird wegen seiner Politik der nuklearen Ambiguität von den Vereinigten Staaten nicht unter Druck gesetzt. Mehr noch, die Bush-Administration toleriert die Kernwaffen Israels, und zwar mit der gleichen, typisch neo-konservativen Begründung, mit der auch britische und französische Atomwaffen akzeptiert werden: Sie stellten für die USA keine Bedrohung dar.⁵ Schließlich ist Israel der wichtigste amerikanische Verbündete in der so bedeutenden und konfliktreichen Region des Nahen Ostens.

³ Vgl. Avner Cohen, *Israel and the Bomb*, New York 1998.

⁴ Vgl. Robert Einhorn, *Curbing Nuclear Proliferation in the Middle East*, in: *Arms Control Today*, 34 (2004) 2, S. 7–11. Inzwischen gibt es jedoch auch Autoren, die eine Aufgabe des israelischen Kernwaffendispositivs empfehlen, da sein Abschreckungswert fraglich sei, vgl. Zeev Maoz, *The Mixed Blessing of Israel's Nuclear Policy*, in: *International Security*, 28 (Herbst 2003) 2, S. 44–77.

⁵ Vgl. Douglas Frantz, *Israel Extends Nuclear Weapons Capability*, in: *Los Angeles Times*, 12.10.2003, S. A1.

Ähnlich wie in Israel wurden auch in Indien schon während der fünfziger Jahre erste Überlegungen für eine nukleare Bewaffnung angestellt. Der große Unterschied bestand jedoch von Beginn an darin, daß es Indien weniger um Sicherheitsaspekte als um einen Zugewinn an Prestige und Status ging. Die mit dem NVV verfolgte Absicht, die Welt in legitimierte Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten aufzuteilen, wurde von Neu-Delhi als Ausdruck einer fortgesetzten Kolonialpolitik empfunden. Als im Januar 1966 der Vorsitzende der indischen Atomenergiekommission Homi Bhabha unter ungeklärten Umständen bei einem Flugzeugabsturz ums Leben kam, wurde das indische Nuklearprogramm entscheidend zurückgeworfen. Da der NVV in Artikel IX festsetzte, daß nur solche Staaten legitime Kernwaffenbesitzer seien, die vor dem 1. Januar 1967 einen Nuklearsprengsatz detoniert hatten – dieses Zieldatum hatte Indien wegen des Todes von Bhabha nicht mehr erreichen können –, lehnte Neu-Delhi den Vertrag 1968 ab. An der indischen Wahrnehmung des NVV als eines neo-kolonialen Instruments hat sich seit diesen Tagen nichts geändert; im Gegenteil, sie hat sich seit der unbefristeten Verlängerung des Abkommens 1995, die von Neu-Delhi nicht erwartet worden war, eher noch gefestigt.⁶

Am 11. und 13. Mai 1998 führte Indien Kernwaffentests durch und bekennt sich seither offen zu seinem Nuklearwaffenbesitz (der erste indische Test von 1974 war als zivile Nuklearexplosion bezeichnet worden). Solange die fünf offiziellen Kernwaffenstaaten der Auffassung seien, diese Waffen würden ihre Sicherheit verbessern, sei es – so das indische Standardargument – nicht einzusehen, warum Indien darauf verzichten solle. Unabhängig von seiner Weigerung, dem NVV beizutreten, sei Indien nun ein Kernwaffenstaat und müsse auch als solcher akzeptiert werden.⁷

In Reaktion auf die indischen Nukleartests führte auch der Nachbar Pakistan am 28. und 30. Mai 1998 solche Tests durch. Tatsächlich steht das pakistanische Kernwaffenprogramm in einer symbiotischen Beziehung zum indischen. Zwar wurde das pakistanische Nuklearwaffenprojekt bereits 1971, kurz nach dem verlorengegangenen Krieg gegen Indien, begonnen, doch nahm es erst 1974, nach der ersten indischen Nuklearexplosion, richtig Fahrt auf. Islamabad hat

⁶ Vgl. George Perkovich, *India's Nuclear Bomb. The Impact on Global Proliferation*, Berkeley u.a. 1999.

⁷ Vgl. Jaswant Singh, *Against Nuclear Apartheid*, in: *Foreign Affairs*, 77 (September/Okttober 1998) 5, S. 41–51.

seither trotz seiner wirtschaftlich prekären Lage alle möglichen Anstrengungen unternommen, um mittels seines eigenen Atomwaffenprogramms eine Waffen-gleichheit mit dem Nachbarn Indien herzustellen. Nukleare Bedrohungen – so die von der breiten Masse der Bevölkerung unterstützte Auffassung der paki-stanischen politischen Elite – rechtfertigen nukleare Antworten. Außerdem seien Kernwaffen für Pakistan notwendig, um die konventionelle Überlegenheit Indiens auszugleichen. Wie sein östlicher Nachbar vertritt Pakistan die Position, es müsse als Atomwaf-fenstaat akzeptiert werden. Ungeachtet des Skandals um die Unterstützung Nordkoreas, Irans, Libyens und möglicherweise weiterer Länder bei deren Atom-programmen durch Teile des pakistanischen Nuklear-establishments stellte Präsident Musharaf klar, daß das nationale Kernwaffenprogramm fortgeführt wird.⁸

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat in seiner Resolution 1172 vom 6. Juni 1998 die indischen und pakistanischen Kernwaffentests verurteilt. Beide Länder wurden aufgefordert, keine weiteren Nuklear-explosionen durchzuführen, ihre Kernwaffenprogram-me einzustellen, solche Waffen nicht zu dislozieren und die Produktion spaltbaren Materials für Nuklear-waffen zu beenden. Gemäß den Bestimmungen des NVV – so die Resolution weiter – könnten Indien und Pakistan nicht als Kernwaffenstaaten anerkannt wer-den. Beide Staaten wurden ermahnt, dem Abkommen als Nichtkernwaffenstaaten beizutreten.

Trotz dieser eindeutigen Haltung des Sicherheits-rats wird die Existenz pakistanischer und indischer Kernwaffen von den USA mittlerweile praktisch hin-genommen. Die Clinton-Administration hatte zu-nächst Sanktionen gegen die beiden Länder erlassen und von ihnen die Einstellung der Produktion von Plutonium und waffenfähigem Uran verlangt. Doch schon zu diesem Zeitpunkt achtete Washington nur halbherzig auf die Einhaltung seiner Zwangsmaß-nahmen, denn es befürchtete, diese könnten Pakistan wesentlich härter treffen als Indien und Islamabad erst recht zum Export von Nuklear- und Raketentechnologie veranlassen.⁹

⁸ Vgl. Farah Zahra, Pakistan's Road to A Minimum Nuclear Deterrent, in: Arms Control Today, 29 (1999) 5, S. 9–13; Oliver Müller, Pakistan zeigt atomare Stärke, in: Handelsblatt, 10.3.2004, S. 7.

⁹ Vgl. Oliver Thränert, Rüstungskontrolle und Alleingang: Die globale Nichtverbreitungspolitik der USA, in: Peter Rudolf/ Jürgen Wilzewski (Hg.), Weltmacht ohne Gegner. Amerika-nische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Baden-Baden 2000, S. 269–296.

Die Bush-Administration entschloß sich von Beginn an, den indischen und pakistanischen Atomwaffen-besitz nicht zum Hinderungsgrund für die Entwick-lung guter Beziehungen zu machen. Sie setzte daher gegenüber dem Kongreß die Aufhebung der gegen Indien und Pakistan verhängten Sanktionen durch. Diese nachgiebige Politik wurde noch profiliert, als Pakistan nach dem 11. September 2001 aus Sicht der USA zu einem zentralen Partner im Kampf gegen den internationalen Terrorismus wurde. Seither erhält Islamabad umfangreiche wirtschaftliche und militä-rische Unterstützung.

Im Hinblick auf Indien betonte die Bush-Admini-stration, ihr Ziel sei es, die Partnerschaft zwischen den beiden größten Demokratien auf der Erde zu vertie-fen. Präsident Bush versprach Indien sogar Unterstüt-zung bei der zivilen Nutzung der Kernenergie und der Entwicklung friedlicher Weltraumtechnologie. Von einer expliziten Forderung an Indien, dem NVV als Nichtkernwaffenstaat beizutreten, wird von amerika-nischer Seite aber abgesehen. Inzwischen kann bereits vom Beginn einer strategischen Allianz zwischen beiden Ländern gesprochen werden.¹⁰ Sie wird von Washington auch deshalb forciert, um ein Gegen-gewicht zur aufsteigenden Macht China zu schaffen.

Alle drei nicht dem NVV angehörenden Staaten sind also aus den verschiedensten Gründen zugleich wichtige Partner der USA. Sie können daher erwarten, daß Washington auch künftig keinen besonderen Druck dahingehend ausüben wird, daß sie dem NVV beitreten. Jedenfalls werden die USA es nicht zulassen, daß diese Frage ihre Beziehungen zu den drei Ländern belastet. Auch im Falle einer amerikanischen Regie-rung unter einem demokratischen Präsidenten John Kerry dürfte sich daran nichts Wesentliches ändern.

¹⁰ Vgl. *The White House*, The National Security Strategy of the United States of America, Washington, D.C., September 2002, S. 10 <www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>; Colin Powell, A Strat-egy of Partnerships, in: Foreign Affairs, 83 (2004) 1, S. 22–34. Weder in der nationalen Sicherheitsstrategie noch in dem Beitrag des amerikanischen Außenministers werden die pakistanischen und indischen Kernwaffen problematisiert. Siehe auch Oliver Lembcke, »Which Side Are You on, Boy?« Die USA, Indien und Pakistan in der Region Südasien, in: Werner Kremp/Jürgen Wilzewski (Hg.), Weltmacht vor neuer Bedro-hung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika, Trier 2003, S. 397–424; Peter Slevin, U.S. to Send India Nuclear, Space Technology, in: Washington Post, 13.1.2004, S. A14; Christian Wagner, Indiens neue Beziehung zu Amerika. Zweckbündnis oder strategische Allianz?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2003 (S. 27/03).

Zwar würde die für die Bush-Administration kennzeichnende neo-konservative Rhetorik, wonach – gemäß amerikanischen Interessen – klar unterschieden werden könne, wessen Kernwaffen akzeptabel sind und wessen nicht, bei einer demokratischen Führung nicht mehr zum Tragen kommen; doch die strategischen Gründe, warum die USA weder Israel, noch Pakistan oder Indien zu einem Verzicht auf Nuklearwaffen auffordern, würden davon unberührt bleiben.

Die EU-Mitgliedstaaten haben sich in der Vergangenheit schwergetan, eine gemeinsame Position gegenüber den indischen und pakistanischen Kernwaffen zu entwickeln. Während einige, wie Deutschland, Schweden und Dänemark, ihre Entwicklungshilfe nach den Nukleartests von 1998 einfroren, reagierten andere, wie Frankreich oder Spanien, völlig passiv. Sie waren der Auffassung, Pakistan und Indien würden als Nichtmitglieder des NVV unter keinem Zwang stehen, auf den Erwerb von Kernwaffen zu verzichten.¹¹ In ihrer Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen vertritt die EU jedoch die Auffassung, daß der Besitz von Atomwaffen durch Staaten, die nicht Vertragsparteien des Atomwaffensperrvertrags sind, die Nichtverbreitungs- und Abrüstungsbemühungen zu untergraben droht. Daher verfolgt sie das Ziel einer weltweiten Anwendung des NVV.¹²

Da weder Israel, noch Indien oder Pakistan die geringste Bereitschaft zeigen, auf Kernwaffen zu verzichten, alle drei Länder zugleich aber wichtige Partner der USA sind und daher auf eine Unterstützung ihrer Politik durch Washington setzen können, stellt sich die Frage, wie realistisch eine solche europäische Position heute noch ist. Überdies müssen sich die Europäer fragen, wie sehr sie angesichts der Aussichtslosigkeit ihrer proliferationspolitischen Forderungen ihre Beziehungen mit den drei Ländern durch die Nuklearproblematik belasten wollen.

Andererseits ließe sich mit gleicher Berechtigung fragen: Wenn der NVV – wie immer wieder, darunter auch durch den VN-Sicherheitsrat, beschworen – ein

Eckpfeiler internationaler Nichtverbreitungspolitik und damit globaler Stabilitätspolitik sein soll, wie kann dann darauf verzichtet werden, Israel, Indien und Pakistan auch künftig dazu zu drängen, dem NVV als Nichtkernwaffenstaaten beizutreten? Letztlich steht die Politik hier vor einem klassischen Dilemma, für das es keine wirklich überzeugende Lösung gibt.

Gleichwohl kann die Politik dem Problem nicht einfach ausweichen, sondern muß sich praktisch dazu verhalten, spätestens bei Gelegenheit der anstehenden NVV-Überprüfungskonferenz. Nach Abwägung der Für und Wider erscheint es angemessen, Indien, Pakistan und Israel auch in Zukunft aufzufordern, sich dem NVV als Nichtkernwaffenstaaten anzuschließen. Diese Forderung mag inzwischen Formen eines Rituals angenommen haben, aber manchmal kann es besser sein, an einem Ritual festzuhalten, als es aufzugeben. Denn ein Verzicht würde vermutlich schwerwiegende Folgen haben. Es würde dann um so schwerer fallen, diejenigen NVV-Mitgliedstaaten, die für die Zukunft des Vertragsregimes wichtig sind – wie zum Beispiel viele arabische Länder –, die sich aber bisher hinsichtlich einer aktiven Mitarbeit an der erforderlichen Stärkung des Vertragsregimes (z.B. der Umsetzung des IAEA-Zusatzprotokolls) zurückhalten, zu einem größeren Engagement zu bewegen. Denn der israelische Kernwaffenbesitz ist diesen Ländern seit jeher ein Dorn im Auge, und die Forderung an Tel Aviv, dem NVV beizutreten, ist, auch wenn dies wenig Aussicht auf Erfolg hat, das mindeste, was die arabischen Vertragspartner erwarten. Staaten wie Brasilien und Südafrika, die einst auf eigene Nuklearambitionen verzichteten, beobachten mit großem Argwohn, ob es Indien und Pakistan gelingt, sich als Kernwaffenmächte zu etablieren. Ein Land wie Iran, das von den Europäern aufgefordert wird, seine Bemühungen zum Aufbau eines vollen nuklearen Brennstoffkreislaufs einzustellen, würde dazu kaum noch überredet werden können, wenn zugleich die Mahnungen an Indien, Pakistan und Israel fallengelassen würden, dem NVV als Nichtkernwaffenstaaten beizutreten.

Wenn an der Aufforderung, dem NVV als Nichtkernwaffenstaaten beizutreten, festgehalten wird, so richtet sich dies somit weniger an die betroffenen Länder selbst, als an diejenigen Mitgliedstaaten, deren aktive Mitarbeit für die Zukunft des Vertragsregimes zentral ist. Würde auf den Appell zum Beitritt künftig völlig verzichtet werden, würde dies Ländern wie Iran und anderen weitere Argumentationshilfen dergestalt liefern, daß die Gemeinschaft der NVV-Mitglieder selbst die Umsetzung des Vertrags nicht mehr allzu ernst

¹¹ Vgl. Clara Portela, *The Role of the EU in the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. The Way to Thessaloniki and Beyond*, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2003 (PRIF Reports Nr. 65), S. 15f.

¹² Vgl. *Rat der EU*, Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, <<http://ue.eu.int/pesc/Armes/Docs/st15708.de03.pdf>>. Die jeweiligen EU-Ratspräsidentschaften haben daher bei den Vorbereitungstreffen für die NVV-Überprüfungskonferenz 2005 im Namen der EU stets die Position vertreten, daß Indien, Pakistan und Israel dem NVV als Nichtkernwaffenstaaten beitreten sollten.

nimmt und man daher auch die Durchführung des Abkommens politisch nicht so stark zu gewichten hat.

Daher sollten die Europäer weiterhin den Balanceakt üben, an ihren Positionen zur NVV-Mitgliedschaft festzuhalten und aber gleichzeitig einen Dialog mit den drei betreffenden Staaten über diese Frage zu führen, um somit einer gegenseitigen Entfremdung vorzubeugen. Nichts spricht auch dagegen, jenseits der Beitrittsfrage ganz pragmatisch dort mit den drei NVV-Außenseitern zu kooperieren, wo eine Zusammenarbeit im gegenseitigen Interesse liegt und zu einer Eindämmung der Proliferation beitragen kann. Das offenbar große Interesse Indiens an einer Mitarbeit im Rahmen der »Proliferation Security Initiative« sollte daher aufgegriffen werden. Indiens Beitrag wäre für die Stärkung dieser Initiative, die auf die Eindämmung der Verbreitung von ABC-Waffen und weitreichender Trägersysteme sowie ihrer Bestandteile und Ausgangsprodukte durch verstärkte internationale Kooperation zielt, von großer Bedeutung. Dagegen dürfte es kaum möglich sein, Indien und Pakistan in die »Nuclear Suppliers Group« aufzunehmen, bei der es um nukleare Exportkontrollen geht. Ein solcher Beschluß müßte durch die mehr als 40 Mitgliedstaaten einstimmig erfolgen. Viele lehnen ein derartiges Vorgehen aber ab, da sie dadurch eine schleichende Anerkennung der beiden Staaten als Kernwaffenmächte befürchten.

Verifikation

Daß der Verzicht auf Nuklearwaffen durch die Nichtkernwaffenstaaten effektiv überprüft werden kann, ist eine zwingende Voraussetzung für die Wirksamkeit des Atomwaffensperrvertrags. An dieser Effektivität hat es in der Vergangenheit immer wieder Zweifel gegeben. Sie wurden genährt durch das bis nach Ende des Golfkriegs 1991 unentdeckt gebliebene irakische Nuklearwaffenprogramm, die geheimen Nuklearaktivitäten Irans und das inzwischen eingestandene libysche Kernwaffenprogramm, das gegenüber der IAEA ebenfalls erfolgreich geheimgehalten worden war.

Für diese Unzulänglichkeiten sind jedoch die NVV-Vertragsstaaten zunächst selbst verantwortlich. Bei der Ausarbeitung der Sicherheitsabkommen hatten Industriestaaten wie die Bundesrepublik Deutschland allzu weitgehende Inspektionen abgelehnt. Sie fürchteten Wettbewerbsnachteile bei der zivilen Nutzung der Kernenergie gegenüber den Kernwaffenstaaten, die keinerlei Inspektionen unterliegen. So einigten sich die Vertragsstaaten auf ein Überprüfungssystem, das sich auf Kontrollen in gemeldeten nukleartechnischen Einrichtungen konzentrierte. Dort sollte sichergestellt werden, daß nukleares Material korrekt bilanziert und nicht zu militärischen Zwecken abgezweigt wurde. Über die Jahre hinweg entwickelte sich so eine Inspektionskultur, die von technokratischer Routine geprägt war. Sie beruhte auf einer Partnerschaft zwischen der IAEA und den kontrollierten Staaten. Das Ziel der Aufdeckung möglicher geheimer Nuklearaktivitäten geriet nach und nach aus dem Blickfeld.¹³

Daher konnte es geschehen, daß in Irak IAEA-Inspektionen stattfanden, ohne daß sich Hinweise auf ein Nuklearwaffenprogramm ergaben. Dieses erst nach dem Golfkrieg 1991 aufgedeckte irakische Programm hatte keinerlei Berührungspunkte mit den gemeldeten Nuklearaktivitäten gehabt.¹⁴ Ähnlich

erging es der IAEA später in Iran. Dort waren Einrichtungen, die für Urananreicherungsexperimente genutzt wurden, nicht gemeldet und somit auch nicht von der Wiener Behörde inspiziert worden.¹⁵ In Libyen schließlich hatten IAEA-Inspektoren Zugang zu einem angegebenen Forschungsreaktor, nicht aber zu denjenigen nicht gemeldeten Einrichtungen, in denen Gaszentrifugen als Teil des inzwischen offengelegten libyschen Kernwaffenprogramms für die Urananreicherung vorbereitet worden waren.¹⁶

Die Mangelhaftigkeit der Anfang der siebziger Jahre vereinbarten IAEA-Sicherungsabkommen war schon damals bekannt und wurde insbesondere von den USA kritisiert. Auf ihr Drängen hin schrieben die Vertragspartner daher zusätzlich zu den Routinekontrollen die Möglichkeit von Sonderinspektionen fest. Diese können von der IAEA nur dann initiiert werden, wenn es Anhaltspunkte für nicht korrekte Meldungen eines Vertragsstaats gibt. Bevor solche Inspektionen stattfinden können, muß ein komplizierter Konsultationsmechanismus durchlaufen werden, der dem beargwöhnten Staat die Möglichkeit einräumt, die Verdachtsmomente auch ohne die Durchführung einer Sonderinspektion auszuräumen. Erst wenn dieser Prozeß aus der Sicht der IAEA unbefriedigend verlaufen ist, kann sie ihre Sonderinspektion beginnen. Der Zugang zu nicht gemeldeten Einrichtungen erfordert allerdings die vorherige Zustimmung des inspizierten Staates. Wird diese nicht gewährt, muß der Fall einem Schiedsgericht übergeben werden.

Nicht zuletzt wegen dieses komplizierten Verfahrens wurde das Instrument der Sonderinspektion während des Kalten Krieges nicht genutzt. Hinzu kam, daß weder die IAEA noch die Vertragsstaaten die Wirksamkeit der routinemäßigen Sicherheitsmaßnahmen in

¹³ Vgl. Harald Müller, German National Identity and WMD Proliferation, in: *The Nonproliferation Review*, 10 (2003) 2, S. 1–20.

¹⁴ Vgl. Wolfgang Fischer, Nuclear Non-Proliferation and Safeguards: From INFCIRC/153 to INFCIRC/540 and Beyond, in: Erwin Häckel/Gotthard Stein (Hg.), *Tightening the Reins. Towards a Strengthened International Nuclear Safeguards System*, Berlin u.a. 2000, S. 9–21. Allerdings versuchte Irak ab

August 1990, ein Sofortprogramm für die Entwicklung von Kernwaffen auf die Beine zu stellen, das auch einen unter IAEA-Kontrolle stehenden Forschungsreaktor kurzzeitig nutzte.

¹⁵ Vgl. IAEA Board of Governors, Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran. Resolution adopted by the Board on 26 November 2003.

¹⁶ Vgl. Hans-Christian Rößler, Der »tollwütige Hund« nimmt Vernunft an, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.12.2003, S. 2.

Frage stellen wollten. Schließlich hätte es vor dem Hintergrund der Ost-West-Konfrontation im IAEA-Gouverneursrat wohl auch keine Einigkeit über die Durchführung von Sonderinspektionen gegeben.¹⁷ Erst der Fall Irak bewirkte eine Sensibilisierung, was 1993 in der erstmaligen Beantragung von Sonderinspektionen in Nordkorea zum Ausdruck kam. Dort hatten die Inspektoren von Beginn an den nordkoreanischen Angaben mißtraut und sich nicht routinemäßig verhalten. Tatsächlich gelang es ihnen dank der Analyse von Proben, die sie einem radiochemischen Labor entnahmen, den Nordkoreanern die Abzweigung einer Menge Plutoniums aus einem Reaktor nachzuweisen, die größer sein mußte, als angegeben worden war. Als die IAEA daraufhin Zugang zu zwei Gebäuden im Rahmen einer Sonderinspektion verlangte – aufgrund amerikanischer Geheimdienstkenntnisse bestand der Verdacht, daß dort nicht gemeldetes Plutonium gelagert wurde – weigerten sich die Nordkoreaner mit Verweis auf eine aus ihrer Sicht nicht akzeptable Diskriminierung und erklärten schließlich sogar ihren Austritt aus dem NVV.¹⁸ Das Instrument der Sonderinspektion kam somit auch in diesem Fall nicht vollständig zur Anwendung. Bis heute gibt es deshalb keinerlei praktische Erfahrungen damit.

Der Fall Nordkorea war der Anlaß, weshalb sich die IAEA 1993 daranmachte, ihre Verifikationsmöglichkeiten zu überarbeiten. Denn dieses Beispiel hatte gezeigt, daß die bis dahin nicht genutzten Sonderinspektionen politisch nicht durchsetzbar waren. Hinzu kam als zweiter Anstoß die schon zuvor gemachte bittere Erfahrung mit dem nicht entdeckten irakischen Nuklearwaffenprojekt. Um die Instrumente der Überprüfung entscheidend zu verbessern, müßte

es, so die Überlegung der Atomenergiebehörde, möglich sein, quasi routinemäßig nicht gemeldete Orte aufsuchen zu können.

Das sogenannte Programm »93+2« der IAEA setzte sich zum Ziel, binnen zwei Jahren – und damit noch vor der Verlängerungskonferenz zum NVV 1995 (daher die Bezeichnung 93+2) – eine Verbesserung des Verifikationsverfahrens zu erwirken. Tatsächlich konnte der erste Teil dieses Programms noch im Juni 1995 verabschiedet werden. Die wichtigste Neuerung bestand in der Zulassung von Umweltproben. Im Mai 1997 wurde durch den IAEA-Gouverneursrat als zweiter Schritt das Modellprotokoll als Zusatz zu den bisherigen Sicherheitsabkommen angenommen. Es öffnet eine neue Welt der Verifikation im Nuklearbereich und kann in seiner Bedeutung gar nicht überschätzt werden. Da der übliche Begriff »Zusatzprotokoll« diesen Umstand nicht in ausreichendem Maße verdeutlicht, ist hier im folgenden von den »modernen Verifikationsregeln« die Rede. Sie basieren auf zwei Säulen: mehr Information und mehr Zugang.¹⁹

Mit Hilfe der erweiterten Informationspflicht sollen möglichst alle Aktivitäten in den Blick genommen werden, die mit dem Kernbrennstoffkreislauf in Verbindung stehen. Künftig soll es nicht mehr möglich sein, daß, wie im Fall Irak, militärische Programme, die parallel zu zivilen Projekten durchgeführt werden, unentdeckt bleiben. Die modernen Verifikationsregeln erfordern eine zumindest generelle Beschreibung der ohne Kernmaterial durchgeführten Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten bei der Urananreicherung und der Wiederaufbereitung. Außerdem müssen Informationen über Uranbergwerke und Urankonzentrationsanlagen bereitgestellt und Angaben über künftige Forschungs- und Entwicklungsarbeiten in Zusammenhang mit dem nuklearen Brennstoffkreislauf gemacht werden. Die IAEA kann jeden Vertragsstaat ersuchen, weitere Auskünfte zu liefern. Diese wesentlich erweiterten Meldepflichten ermöglichen es der Behörde, länderspezifische Profile zu erstellen. Zu diesem Zweck wird am Sitz der IAEA in Wien ein computergestütztes Archiv aufgebaut, in das neben den

¹⁷ Vgl. Fischer, Nuclear Non-Proliferation and Safeguards [wie Fn. 14].

¹⁸ Vgl. Larry A. Niksch, North Korea's Nuclear Weapons Program, CRS Issue Brief for Congress, Washington, D.C., updated August 27, 2003 <www.fas.org/spp/starwars/crs/IB91141.pdf>. Während die Krise durch das amerikanisch-nordkoreanische Rahmenabkommen von 1994 zunächst entschärft werden konnte, wurde die Frage des vermutlich heimlich abgezweigten Plutoniums nie abschließend geklärt. Nordkorea hätte die beiden verdächtigen Gebäude dem Rahmenabkommen für Sonderinspektionen zufolge öffnen müssen. Weil das Abkommen im Zuge der Aufdeckung eines nordkoreanischen Urananreicherungsprogramms im Oktober 2002 zusammenbrach, ist es zu diesen Inspektionen nicht gekommen. Amerikanische Nachrichtendienste gehen davon aus, daß Nordkorea zum Zeitpunkt der beantragten Sonderinspektionen 1993 etwa 12 kg Plutonium – genug für ein bis zwei Atomsprengsätze – abgezweigt hatte.

¹⁹ Das Protokoll wurde vom IAEA-Gouverneursrat am 15.5.1997 einstimmig angenommen und von der IAEA als INFCIRC/540 veröffentlicht. Es ergänzt für diejenigen Staaten, die es in Kraft setzen, das alte Sicherheitsabkommen INFCIRC/153. In deutscher Sprache ist das Dokument im Bundesgesetzblatt Nr. 4 vom 7.2.2000 erschienen. Vgl. Bruno Pellaud, The Strengthened Safeguards System: Objectives, Challenges and Expectations, in: Häckel/Stein (Hg.), Tightening the Reins [wie Fn. 14], S. 89–98.

Informationen aus Meldungen und Inspektionen auch Auswertungen aus Medien und wissenschaftlicher Literatur, Satellitenbildern und sonstigen frei zugänglichen Quellen aufgenommen werden. Hinzu kommen Informationen, die von Nachrichtendiensten zur Verfügung gestellt werden.

Um die Vollständigkeit und Korrektheit der Meldungen überprüfen zu können, wurden die Zugangsrechte der IAEA-Inspektoren wesentlich erweitert. Es ist ausdrücklich ihre Aufgabe sicherzustellen, daß es an den inspizierten Orten kein nicht deklariertes Kernmaterial oder nicht gemeldete Tätigkeiten gibt. Die Inspektoren haben nun die Möglichkeit, in einer gemeldeten Einrichtung auch nicht gemeldete Gebäude in Augenschein zu nehmen. Dies ist jedoch nicht in Form einer »Ad-hoc-Razzia« möglich, sondern muß zuvor schriftlich angemeldet und begründet werden, wobei die Vorankündigungsfrist unter außergewöhnlichen Umständen weniger als zwei Stunden betragen kann. Bei Inspektionen gelten grundsätzlich die Prinzipien des sogenannten »managed access«, das heißt, Industrie- oder Militärgeheimnisse dürfen geschützt werden, wenn dies die Arbeit der Inspektoren nicht behindert. Beruht das Zugangsbegehren auf Ungereimtheiten einer Meldung, muß dem inspizierten Staat zunächst Gelegenheit gegeben werden, diese aufzuklären, sofern die Organisation nicht der Ansicht ist, eine Verzögerung des Zugangs schade dem Zweck, zu dem darum ersucht wird. Darüber hinaus können die Inspektoren an jedem beliebigen Platz – also auch außerhalb gemeldeter Einrichtungen – ortsspezifische Umweltproben nehmen. Der überprüfte Staat hat jedoch die Möglichkeit, falls er etwa den Zugang zu militärisch besonders sensiblen Gebieten nicht zu gewähren bereit ist, alle vernünftigen Anstrengungen zu unternehmen, um die Forderungen der IAEA unverzüglich an angrenzenden Orten oder auf andere Weise zu erfüllen. Insofern basieren die modernen Verifikationsregeln nicht auf dem Prinzip »any place, any time«. Allerdings können sich die Inspektoren auf eine breite Palette an Verifikationstechnologien stützen. Dazu gehören der Einsatz von Strahlungsdetektoren und die bereits genannten ortsnahen Umweltproben.

Erste Voraussetzung einer erfolgreichen Umsetzung der modernen Verifikationsregeln ist, daß die Staaten bereit sind, das Protokoll zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Es richtet sich gemäß seiner Präambel nicht nur an die Nichtkernwaffenstaaten, sondern auch an die Kernwaffenstaaten sowie an diejenigen Länder, die bislang dem NVV nicht beigetreten sind.

Während die fünf offiziellen Kernwaffenmächte USA, Rußland, Frankreich, Großbritannien und China sich, wenn auch in unterschiedlichen Abstufungen, bereit erklärt haben, das Protokoll in ihrem zivilen Nuklearebereich umzusetzen, weisen es die nicht dem NVV beigetretenen Länder Pakistan, Indien und Israel zurück.

Mit der Ratifikation durch alle EU-Mitgliedsländer zum 30. April 2004 haben bereits insgesamt mehr als fünfzig Staaten die modernen Verifikationsregeln gebilligt. Dazu gehört mit Südafrika ein Land, das früher über Kernwaffen verfügte. Die proliferationskritischen Staaten Libyen und Iran, die noch nicht ratifiziert haben, setzen das Protokoll aber ebenfalls bereits um. Abseits bleiben jedoch weitere wichtige Länder wie Brasilien und Argentinien, Ägypten, Algerien und Syrien sowie natürlich Nordkorea. Es sind vornehmlich zwei Argumente, die von dieser Verweigerungsfront immer wieder vorgetragen werden: Zum einen greife das Protokoll zu sehr in nationale Souveränitätsrechte ein, zum anderen sei nicht einzusehen, warum solche weitgehenden Verifikationsmaßnahmen akzeptiert werden sollten, solange die Kernwaffenstaaten ihren Abrüstungsverpflichtungen nicht nachkämen. Möglicherweise könnte Iran und Libyen hier eine wichtige Funktion zukommen. Sollte die Implementierung der modernen Verifikationsregeln in diesen Ländern, die geheime Nuklearaktivitäten durchführten, so verlaufen, daß alle früheren Nuklearprojekte aufgeklärt werden, ohne daß sich die Regierungen der inspizierten Staaten über die Verletzung ihrer Souveränitätsrechte beklagen, könnte dies zum Anlaß für weitere Länder zumindest in der so wichtigen Region des Nahen und Mittleren Osten werden, nicht länger abseits zu stehen und die modernen Verifikationsregeln ebenfalls umzusetzen.

Die Europäische Union hat sich in ihrer im Dezember 2003 erschienenen Sicherheitsstrategie sowie in ihrer Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen für eine möglichst umfassende Mitgliedschaft in multilateralen Verträgen und die Stärkung ihrer Verifikationsinstrumente ausgesprochen. Sie will sich daher für eine weltweite Geltung der modernen Verifikationsregeln einsetzen.²⁰ Auf dem G-8-Gipfel von Sea Island im Juni 2004 wurde eine Erklärung verabschiedet, der zufolge die modernen Verifikationsregeln als Standard für die Erfüllung der Verifikationspflichten nach Artikel III des NVV fest-

²⁰ Vgl. Rat der EU, Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen [wie Fn. 12].

geschrieben werden sollen.²¹ Das Schlußdokument der NVV-Überprüfungskonferenz 2005 könnte eine solche Empfehlung enthalten.²² Die Bundesregierung sollte sich gemeinsam mit ihren Partnern mit aller Kraft in dieser Frage engagieren, denn die modernen Verifikationsregeln stellen – dies sollte nach den vorangegangenen Ausführungen deutlich geworden sein – im Vergleich zu früheren Praktiken einen Quantensprung dar. Ist ihre Umsetzung erst einmal zum Standard der Erfüllung der Verifikationspflichten geworden, würden sich diejenigen Staaten, die sich verweigern, bereits verdächtig machen. Sie müßten mit Sonderinspektionen rechnen, die jedoch erst dann beantragt werden könnten, wenn es konkretere Hinweise auf mögliche Vertragsverstöße gibt.

Der amerikanische Präsident George W. Bush regte in einer sicherheitspolitischen Grundsatzrede am 11. Februar 2004 an, daß es nur noch denjenigen Staaten, die die modernen Verifikationsregeln implementieren, erlaubt sein sollte, Materialien und Ausrüstung für ihre zivilen Nuklearprojekte zu importieren.²³ Einerseits würde ein solches Vorgehen sicherlich einen großen Anreiz für jene Staaten bilden, denen es wirklich nur um die zivile Nutzung der Kernenergie geht, die modernen Verifikationsregeln zu akzeptieren. Andererseits ist dieser Vorschlag weder mit dem NVV noch mit dem IAEO-Statut ohne weiteres vereinbar. Beide schreiben einen nicht-diskriminierenden Zugang zur zivilen Kernenergie fest. Daher dürfte der Bush-Vorstoß auch in befreundeten Ländern auf Kritik stoßen, insoweit er darauf abzielt, die technische Kooperation mit der Wiener Behörde von der Umsetzung der modernen Verifikationsregeln abhängig zu machen. Allerdings steht es denjenigen Ländern, die Nuklearausrüstungen exportieren, frei, entsprechende Lieferungen an eine Erfüllung der modernen Verifikationsregeln im Empfängerland zu knüpfen, da es sich bei solchen Lieferungen um nationale Entscheidungen handelt. Insofern sollte sich die Bundesregierung im europäischen Rahmen wie bereits in der Vergangenheit für eine derartige Handhabung im Kontext der Nuclear Suppliers Group stark machen.

Doch werden die modernen Verifikationsregeln mit ihren erweiterten Informationspflichten und Zugangsrechten ausreichen, um geheime Nuklearaktivitäten aufzudecken? Sicherlich wird auch dieses neue Kontrollinstrument keine hundertprozentige Gewähr bieten können, besonders nicht in diktatorisch regierten, weitgehend geschlossenen Gesellschaften. Dies liegt zum Beispiel daran, daß Urananreicherungsanlagen sehr klein (etwa 300 qm reichen bereits aus) und unterirdisch versteckt sein können.²⁴ Immerhin würde eine solche Anlage, vor allem wenn sie nach dem Prinzip der Gasdiffusion arbeitet, größere Mengen an Energie verbrauchen, was möglicherweise nicht unentdeckt bliebe. Auch wird in Zentrifugen Uranhexafluorid benutzt, das keinen sonstigen Anwendungsbereich hat und mit Umweltproben aufgespürt werden kann.²⁵ Auf jeden Fall ist das Risiko, daß heimliche Nuklearaktivitäten entdeckt werden, bei Umsetzung der modernen Verifikationsregeln spätestens ab dem Zeitpunkt wesentlich höher, ab dem ein Staat von leichter zu versteckenden Forschungs- und Entwicklungsarbeiten zu umfassenden Vorbereitungen für den Bau von Kernwaffen übergeht. Das irakische Nuklearwaffenprogramm wäre jedenfalls in den achtziger Jahren wohl entdeckt worden, wenn es damals die modernen Verifikationsregeln schon gegeben hätte.

Die neuen Zugangsrechte stellen eine sehr viel elegantere Lösung dar als die Sonderinspektionen der ursprünglichen Sicherungsabkommen. Diese zielten immer auf die Aufdeckung eines schon vermuteten Vertragsbruchs und waren daher politisch sehr heikel. Deswegen wurden sie außer im Fall Nordkorea nie angewendet. Nun ist es routinemäßig möglich, nicht gemeldete Gebäude und Einrichtungen aufzusuchen. Dies kann prinzipiell in allen Staaten erfolgen, die die modernen Verifikationsregeln in Kraft gesetzt haben, und kann daher nicht von einzelnen als diskriminierend empfunden werden. Schließlich entfällt der bei Sonderinspektionen obligatorische, komplizierte Konsultationsmechanismus. Gleichzeitig steht der IAEO die Möglichkeit von Sonderinspektionen weiterhin

²¹ Vgl. G8 Action Plan on Nonproliferation <www.g8usa.gov/d_060904d.htm>.

²² Vgl. Rebecca Johnson, *Rogues and Rhetoric: The 2003 NPT PrepCom Slides Backwards*, in: *Disarmament Diplomacy*, 71 (Juni/Juli 2003), S. 5–12.

²³ Vgl. *The White House, Office of the Press Secretary*, President Announces New Measures to Counter the Threat of WMD, Washington, D.C., 11.2.2004, S. 5.

²⁴ Vgl. das Interview mit dem Generaldirektor der IAEO, Mohamed El Baradei, »Sanktionen funktionieren auf lange Sicht nicht«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31.10.2003, S. 5.

²⁵ Vgl. Annette Schaper, *Implementing Safeguards in Countries under Suspicion*, in: Häckel/Stein (Hg.), *Tightening the Reins* [wie Fn. 14], S. 151–164. Schwieriger zu entdecken wären Laser-Anreicherungsanlagen, doch können mit dieser Technologie nur kleine Mengen Uran angereichert werden.

offen. Diese könnten sogar durch Unklarheiten ausgelöst werden, die zum Beispiel infolge der Analyse von Umweltproben an nicht gemeldeten Orten aufgetreten sind. Allerdings würde sich hier wieder das Problem möglicher Diskriminierungen stellen, wenn der Eindruck entstünde, daß Staaten, die die modernen Verifikationsregeln implementieren, darüber hinaus noch Sonderinspektionen unterworfen werden, während andere, die dies nicht tun, mangels Indizien und Informationen über Orte, an denen solche Inspektionen durchzuführen wären, unbehelligt bleiben.

Letztlich wird die Effektivität der modernen Verifikationsregeln von weiteren Faktoren abhängen, zu denen bisher noch keine ausreichenden Erfahrungen vorliegen. Dies betrifft zum Beispiel die praktische Umsetzung der Zugangsrechte. Sie unterliegen zum Teil der Aushandlung zwischen der IAEA und dem zu inspizierenden Staat, etwa wenn es um die Klarstellung von in Meldungen deutlich gewordenen Ungereimtheiten geht. Ab wann gibt sich die IAEA mit dazu abgegebenen Erklärungen zufrieden? Wann fordern die Inspektoren trotz der Kooperation des inspizierten Staates den Zugang zu nicht gemeldeten Gebäuden? Wie werden die »managed access«-Prozeduren in der Praxis gehandhabt?

Besonders in so proliferationskritischen Ländern wie Iran ist es bedeutsam, ob und wie die Inspektionsregeln umgesetzt werden. In Reaktion auf eine IAEA-Resolution, die von iranischer Seite als unfair und beleidigend bezeichnet wurde, versagte Teheran Mitte März 2004 den Inspektoren bis Mitte April den Zugang. Später wurde diese Unterbrechung mit den Feierlichkeiten zum iranischen Neujahrsfest begründet. Dieser Vorgang stellte jedoch nur die offensichtlichste einer Reihe von Behinderungen der Inspektorenarbeit zu diesem Zeitpunkt dar. So war Kontrolleuren die Nutzung mitgebrachter Kameras untersagt worden; sie hatten keinen Zugang zu Einrichtungen erhalten, die dem iranischen Verteidigungsministerium zugeordnet sind und in denen Arbeiten an Zentrifugen stattfanden; und Iran hatte sich geweigert, multiple Visa für die IAEA-Mitarbeiter auszustellen. Trotz dieser vorübergehenden Hemmnisse gelang es den Inspektoren jedoch, der iranischen Seite die Ungenauigkeit und Unvollständigkeit zuvor eingereichter Meldungen nachzuweisen. Insofern ist das bisherige Bild gemischt und es ist viel zu früh, die in Iran gemachten Erfahrungen mit der Anwendung der

modernen Verifikationsregeln abschließend zu bewerten.²⁶

Auch was die neuen Verifikationstechnologien betrifft, müssen erst weitere Erkenntnisse gesammelt werden. Technisch sind radiometrische Verfahren, Massenspektroskopie und Spurenanalyse bereits sehr weit fortgeschritten. Umweltproben haben sich während der neunziger Jahre im Irak bei der Entdeckung nicht gemeldeter Uran-Hochanreicherung schon sehr bewährt. Ähnlich positiv sind die Erfahrungen mit sogenannten Wischproben und Partikelanalysen. Mit ihrer Hilfe konnten in Iran in zwei Einrichtungen Spuren hochangereicherten Urans nachgewiesen werden.

Notwendig ist auch die weitere Erprobung der Datenübermittlung und des Sammelns und Auswertens von Informationen. Die Zusammenarbeit der IAEA mit nationalen Nachrichtendiensten, die für das Aufspüren nicht gemeldeter Einrichtungen sehr wichtig ist, muß sich über die Zeit erst einspielen. Es wird sich zeigen, ob und inwieweit die Dienste bereit sind, der IAEA Informationen zu überlassen. Bei allem Interesse an der Aufklärung geheimer Nuklearaktivitäten werden die Nachrichtendienste immer auch die Sicherheit ihrer Quellen in den Zielländern im Blick haben, so daß es sich in Einzelfällen als zu riskant erweisen mag, einer internationalen Behörde solche Informationen zur Verfügung zu stellen. Andererseits muß die IAEA auf der Hut sein, sich nicht zu sehr in Abhängigkeit von den Nachrichtendiensten zu begeben. Wie der Fall Irak deutlich belegt, sind nachrichtendienstliche Erkenntnisse bisweilen zweifelhaft. So saßen die amerikanischen Dienste bei ihrem Bericht über angebliche irakische Uranankäufe aus Niger schlicht einer Fälschung auf. Nachrichtendienste neigen jedoch nicht nur zur Übertreibung, manchmal unterschätzen sie auch bestimmte Entwicklungen. Ein Beispiel dafür ist der Fall Libyen, wo sich auch die US-Dienste von den Fortschritten des dortigen Kernwaffenprogramms überrascht zeigten. Hinweise für die Durchführung von IAEA-Inspektionen an nicht gemeldeten Orten hätten sie daher wohl nicht geben können. Außerdem wird die Aufmerksamkeit der Dienste von nationalen Interessen beeinflusst und fokussiert sich auf bestimmte Länder. Eine einseitige Informationszufuhr könnte daher die Neutralität der IAEA gefährden.

²⁶ Vgl. IAEA Board of Governors, Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Resolution adopted by the Board on 13 March 2004, GOV/2004/21; IAEA Board of Governors, Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Report by the Director General, 1 June 2004, GOV/2004/34.

Bei all dem sollte jedoch die Bedeutung geheimer Informationen nicht überschätzt werden. Einmal sollen sie ja nicht direkt dazu dienen, einen etwaigen Vertragsverstoß festzustellen, sondern der IAEA lediglich helfen, Orte zu identifizieren, an denen sich weitere Nachforschungen lohnen könnten. Zum anderen stellt die Auswertung von Meldungen, Inspektionsberichten und offenen Quellen für die IAEA bereits eine sehr breite Datenbasis sicher.

Schließlich wird die effektive Umsetzbarkeit der modernen Verifikationsregeln auch davon abhängen, ob die Bedürfnisse derjenigen Staaten erfüllt werden, die wegen ihrer breitgefächerten zivilen Nuklearaktivitäten in der Vergangenheit einem Übermaß an IAEA-Inspektionsmaßnahmen unterlagen, zugleich aber nie ein Proliferationsproblem darstellten, weil sie immer zuverlässig mit der IAEA kooperierten und bei ihnen wichtige Elemente des Brennstoffkreislaufs wie Anreicherung und Wiederaufbereitung nicht der nationalen Kontrolle unterliegen. Dies betrifft besonders die EU-Staaten. Sie erwarten von der IAEA, daß sie ihre auch künftig begrenzten Ressourcen dort einsetzt, wo sich im Zuge von Meldungen und Inspektionen Probleme ergeben. Denn eine globale, gleichmäßige Anwendung der modernen Verifikationsregeln dürfte die finanziellen Mittel der Wiener Behörde – auch wenn diese wie geplant schrittweise aufgestockt werden – in jedem Fall überfordern.

Die modernen Verifikationsregeln stellen hinsichtlich der Verifikation des Atomwaffensperrvertrags einen wesentlichen Schritt nach vorn dar. Es sollten daher alle Anstrengungen unternommen werden, um die NVV-Mitgliedstaaten davon zu überzeugen, daß sie in Kraft treten. Bei der bevorstehenden Überprüfungskonferenz 2005 sollte die Umsetzung des Protokolls als Standard für die Erfüllung der Verifikationspflichten nach Artikel III des NVV empfohlen werden.²⁷

Ergänzend dazu sollte die Bundesregierung im europäischen Verbund besonders diejenigen Länder von einer Akzeptanz des Protokolls zu überzeugen suchen, für die einerseits das Positivbeispiel Libyen Vorbildcharakter haben könnte und die andererseits wegen einiger nuklearer Aktivitäten immer wieder

Fragen aufgeworfen haben: Dazu zählen insbesondere Algerien, Ägypten und Syrien.

²⁷ Damit würde zwar ein großer politischer Druck auf die Vertragsstaaten ausgeübt werden, die modernen Verifikationsregeln umzusetzen, andererseits haben mehr als 40 NVV-Mitglieder bislang noch gar kein Sicherheitsabkommen mit der IAEA getroffen, ohne daß dieses nicht vertragsgemäße Verhalten irgendwie geahndet worden wäre. Insofern ist die Bedeutung einer entsprechenden Empfehlung der Überprüfungskonferenz 2005 zu relativieren.

Das Abrüstungsversprechen

Das Versprechen der durch den NVV als Kernwaffenstaaten legitimierten Mächte, diese Waffen abzurüsten, bildet die zweite Säule des Abkommens. Im Vertragstext selbst blieb diese Vereinbarung vage: In Artikel VI heißt es, alle Vertragsstaaten würden sich bemühen, Verhandlungen mit dem Ziel der Beendigung des nuklearen Rüstungswettlaufs und der nuklearen Abrüstung so früh wie möglich in guter Absicht zu führen und einen Vertrag über die allgemeine und vollständige Abrüstung unter strikten und effektiven Kontrollen zu erreichen. In der Praxis nahm das atomare Wettrüsten nach Inkrafttreten des NVV während der siebziger Jahre jedoch erheblich an Intensität zu und erreichte Mitte der achtziger Jahre seinen Höhepunkt hinsichtlich der Anzahl nuklearer Sprengköpfe.

Mit dem Ende des Kalten Krieges erschien die nukleare Abrüstung mehr denn je tatsächlich realisierbar. Daß dies auch die erhöhte Erwartung vieler Nichtkernwaffenstaaten war, wurde während der NVV-Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz 1995 sehr deutlich. Um eine unbefristete Geltung des NVV akzeptabel zu machen, war es notwendig, Prinzipien und Ziele der nuklearen Nichtverbreitung und Abrüstung zu formulieren. Diese enthielten einen Aktionsplan über nukleare Reduzierungen.

Auf der NVV-Überprüfungskonferenz des Jahres 2000 wurden die Forderungen nach Umsetzung von Artikel VI des NVV weiter konkretisiert und »dreizehn Schritte« der nuklearen Abrüstung beschrieben. Dazu zählten

- ▶ das möglichst frühzeitige Inkrafttreten des 1996 fertiggestellten nuklearen Teststoppabkommens;
- ▶ die Aufrechterhaltung des nuklearen Testmoratoriums;
- ▶ Verhandlungen über einen »Cut-off«, also die Beendigung der Produktion spaltbaren Materials zu Waffenzwecken;
- ▶ Verhandlungen über nukleare Abrüstung auf der Genfer Abrüstungskonferenz;
- ▶ die Vereinbarung von Prinzipien über die Irreversibilität und Transparenz der nuklearen Rüstungskontrolle;
- ▶ die Verbesserung der Verifikation;
- ▶ Verpflichtungen zur Reduzierung taktischer Kernwaffen;

- ▶ die Verminderung der Bedeutung von Kernwaffen in der Sicherheitspolitik, damit das Risiko minimiert wird, daß sie je eingesetzt werden;
 - ▶ regelmäßige Berichte im Rahmen des NVV-Überprüfungsprozesses über die Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung;
 - ▶ die Unterstützung des START-Prozesses zur Reduzierung strategischer Kernwaffen, und
 - ▶ die Beibehaltung des ABM-Vertrags über die Beschränkung strategischer Raketenabwehr.
- Alle Kernwaffenmächte gaben Zusagen für weitere Abrüstungsschritte.

Hatten sich in den frühen Jahren des NVV vor allem die nichtgebundenen Staaten für die nukleare Abrüstung engagiert, so formierte sich im Juni 1998 eine neue Gruppierung, die sich unter dem Namen »Koalition für eine neue Agenda« dieses Themas annahm.²⁸ Anlaß für diese Neugründung waren die Nukleartests Indiens und Pakistans im Mai 1998. Die Mitglieder der Koalition forderten die vollständige Eliminierung aller Kernwaffen. Nicht zuletzt, weil sie sich auf bedeutende Staaten aus allen Kontinenten stützen konnte, erwies sich die Gruppierung vorübergehend als außerordentlich einflußreich. Die Fragen der nuklearen Abrüstung wurden auf der NVV-Überprüfungskonferenz 2000 hauptsächlich zwischen ihr und den fünf Kernwaffenstaaten verhandelt und die Ergebnisse in einem konsensualen Dokument verabschiedet, dessen Bestandteil die »dreizehn Schritte« waren.

Der Direktor der IAEA, Mohamed ElBaradei, hat in jüngster Vergangenheit immer wieder die Bedeutung der nuklearen Abrüstung für die Zukunft des NVV hervorgehoben. Er sprach sogar davon, daß es dem Abkommen an hundertprozentiger moralischer Autorität mangle, solange es noch Länder mit Kernwaffen gebe.²⁹ Viele Nichtkernwaffenstaaten haben sich während der Arbeit der Vorbereitungsausschüsse für die

²⁸ Mitglieder dieser Gruppe waren zunächst Ägypten, Brasilien, Irland, Mexiko, Neuseeland, Schweden, Slowenien und Südafrika. Sie veröffentlichten ihre konstituierende Erklärung am 9.6.1998 (siehe in: Disarmament Diplomacy, 27 [Juni 1998], S. 26–27 <www.acronym.org.uk/dd/dd27/27state.htm>). Slowenien hat die Initiative jedoch später wieder verlassen.

²⁹ Vgl. das Interview mit Mohamed ElBaradei in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung [wie Fn. 24].

kommende Überprüfungskonferenz 2005 dieser Klage angeschlossen und nicht nur die mangelnden Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung kritisiert, sondern auch ihre Besorgnis darüber offen zum Ausdruck gebracht, daß einige Kernwaffenstaaten, insbesondere die USA, Nuklearwaffen wieder einen höheren Stellenwert in ihrer nationalen Sicherheitspolitik zumessen.

Um den Kritikern entgegenzutreten, haben sich die USA und Rußland bei den Vorbereitungstreffen für die bevorstehende NVV-Überprüfungskonferenz darum bemüht, die bereits erreichten Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung zu erläutern. Dabei stellten sie den im Mai 2002 unterzeichneten Moskauer Vertrag über nukleare Reduzierungen heraus.³⁰ Doch die Mitglieder der »Koalition für eine neue Agenda« kritisierten diese Vereinbarung mit Hinweis auf die »dreizehn Schritte« scharf. Nicht operativ einsetzbare Sprengköpfe seien nicht erfaßt. Zudem mißachte der Vertrag die Prinzipien der Irreversibilität, der größeren Transparenz und der verbesserten Verifikation.

Der Bush-Administration gelang es nicht, diese Vorwürfe überzeugend zu entkräften. Vielmehr zog sie sich den weiteren Zorn vieler Nichtkernwaffenstaaten zu, als sie ihre zumindest teilweise Abkehr von den im Jahre 2000 vereinbarten »dreizehn Schritten« offen eingestand. Dies betraf nicht nur den von den USA inzwischen gekündigten ABM-Vertrag, sondern vor allem den Unwillen der US-Regierung, das Projekt des vom amerikanischen Senat im Oktober 1999 abgelehnten nuklearen Teststoppabkommens weiterzuverfolgen und erneut zur Ratifikation vorzulegen.³¹

³⁰ Kernpunkt dieses Rahmenabkommens sind Bestimmungen, wonach keine der beiden Seiten am 31. Dezember 2012 über mehr als 1700 bis 2200 stationierte strategische nukleare Sprengköpfe verfügen darf. Jede Seite ist völlig frei, die Zusammensetzung ihrer verbleibenden strategischen Nuklearstreitkräfte zu bestimmen.

³¹ Das vorläufige Scheitern des nuklearen Teststoppabkommens, für das nicht nur die nicht erfolgte amerikanische Ratifikation, sondern auch die Beitrittsweigerung weiterer Staaten wie Indien, Pakistan, Israel oder auch Nordkorea verantwortlich ist, wird von vielen Nichtkernwaffenstaaten sehr ernst genommen. Denn ein solches Abkommen wird nicht nur in der Präambel des NVV erwähnt, ihm kommt auch in den 1995 vereinbarten Prinzipien und Zielen der nuklearen Abrüstung sowie in den »dreizehn Schritten« der Überprüfungskonferenz 2000 ein herausragender Stellenwert zu.

Die USA beteiligen sich weiterhin an der Finanzierung der in Wien ansässigen Internationalen Organisation zur Vorbereitung der Umsetzung des Teststoppabkommens, allerdings mit Ausnahme der Vorbereitungen für Vor-Ort-Inspektionen. Diese machen jedoch nur einen sehr geringen Teil des

Während der Sitzung des Vorbereitungsausschusses im Mai 2004 weigerten sich die USA sogar, die »dreizehn Schritte« weiterhin zu akzeptieren und in die Überprüfungskonferenz 2005 zu überführen. Dabei wurden sie außer von China, das sich dazu nicht äußerte, von allen anderen Kernwaffenstaaten mehr oder weniger explizit unterstützt.

Neben den aus der Sicht vieler Nichtkernwaffenstaaten höchst mangelhaften Fortschritten bei der Abrüstung rief die amerikanische Verteidigungspolitik eine Menge Kritik hervor. Es verfestigte sich der Eindruck, daß Kernwaffen allgemein eine Renaissance erleben und wieder zu einem »normalen« Instrument der Sicherheitspolitik werden. Den Anlaß für diese Wahrnehmung liefern die amerikanische nationale Sicherheitsstrategie und mehr noch die Überprüfung der Nukleardoktrin (»Nuclear Posture Review«).

Bei der »Nuclear Posture Review« handelt es sich um ein vom US-Kongreß angefordertes konzeptionelles Strategiepapier, keineswegs jedoch um eine konkrete Planungsvorlage. Außerdem sieht das Dokument gerade die Verringerung der Abhängigkeit der amerikanischen Verteidigungsstrategie von Kernwaffen durch die Stärkung konventioneller Fähigkeiten vor.³² Gleichwohl sind in der Vorlage Elemente enthalten, die im Hinblick auf die Ziele der Rüstungskontrolle im allgemeinen und des NVV im besonderen problematisch erscheinen. Vor allem machen die USA deutlich, daß Kernwaffen trotz der vorgesehenen Reduzierungen bis auf weiteres einen ganz zentralen Stellenwert in ihrer nationalen Verteidigungsstrategie einnehmen werden. Damit rückt die Erfüllung des im NVV gegebenen Abrüstungsversprechens in weite Ferne.

Außerdem werden durch die im Dokument genannte Möglichkeit nuklearer Drohungen gegen Nichtkern-

Budgets der Organisation (CTBTO) aus. Am Aufbau und an der Unterhaltung des weltweiten Netzes zur Entdeckung heimlicher Nukleartests mittels seismischer, hydroakustischer, radionukleider sowie Infrarotschall-Meßstationen (bisher sind 321 Stationen in Betrieb) sind die USA weiterhin stark interessiert.

³² Die »Nuclear Posture Review« ist nicht im vollen Umfang veröffentlicht worden. Am 9. Januar 2002 fand jedoch im US-Verteidigungsministerium eine Pressekonferenz dazu statt. Diese kann auf der Internetseite des Ministeriums nachgelesen werden <www.defenselink.mil/transcripts/2002/t01092002_t0109npr.html>. In den USA wurde das Dokument vielfach kritisiert. Vgl. dazu: Carl Levin/Jack Reed, Toward a More Responsible Nuclear Nonproliferation Strategy, in: Arms Control Today, 34 (2004) 1, S. 9–14; eine deutsche Perspektive bieten Joachim Krause/Benjamin Schreier, Eine »neue« Nuklearstrategie der USA? Die Nuclear Posture Review, in: Internationale Politik, 57 (2002) 7, S. 35–42.

waffenstaaten die negativen Sicherheitsgarantien berührt. Die fünf anerkannten Kernwaffenstaaten hatten im Vorlauf zu der NVV-Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz 1995 abgestimmte, aber einseitige politische Erklärungen abgegeben, die sich zwar in Details voneinander unterscheiden, im Kern jedoch auf den Verzicht des Einsatzes von Kernwaffen gegen Nichtkernwaffenstaaten, die Mitglied des NVV sind, hinauslaufen. Diese Garantie gilt nicht, falls ein solcher Nichtkernwaffenstaat gemeinsam mit einem Kernwaffenstaat eine militärische Aggression durchführt, die einen der Kernwaffenstaaten oder seine Verbündeten betrifft.

Unter der Führung Südafrikas, das sich in dieser Frage besonders engagiert, fordern viele blockfreie Länder seit langem, daß diese bisher nur politisch verbindlichen negativen Sicherheitsgarantien in einem rechtlich verbindlichen Dokument erfaßt werden. Schon das Schlußdokument der NVV-Überprüfungskonferenz 2000 hatte betont, daß ein solcher Schritt eine Stärkung des Vertrags darstellen würde, und die Anregung enthalten, bis zur Überprüfungskonferenz 2005 entsprechende Empfehlungen auszuarbeiten. Da sich die Kernwaffenmächte aber weigern, eine solche rechtliche Verbindlichkeit negativer Sicherheitsgarantien zu akzeptieren, könnte diese Frage vor dem Hintergrund der Debatte über die amerikanische Nuklearpolitik auf der Überprüfungskonferenz 2005 einen wesentlichen Streitpunkt darstellen.

Auch andere Kernwaffenmächte mauern beim Thema nukleare Abrüstung. Rußland wird bis auf weiteres an seinen strategischen Nuklearstreitkräften als Symbol der in Wirklichkeit schon lange nicht mehr gegebenen strategischen Gleichrangigkeit mit den USA festhalten. Daher wird es – anders als nach dem nunmehr gescheiterten START-II-Abkommen eigentlich vorgesehen – seine Interkontinentalraketen mit Mehrfachsprengköpfen nicht vollständig abbauen. Dies erlaubt Rußland eine relativ kostengünstige Aufrechterhaltung seines strategischen Nukleardispositivs auf hohem Niveau. Außerdem hat Präsident Putin die Entwicklung einer neuen strategischen Kernwaffe angekündigt. Darüber hinaus sieht Rußland – ähnlich wie während des Kalten Krieges die NATO – Kernwaffen als Mittel zur Abschreckung konventioneller Angriffe an. Daher ist Moskau zu Gesprächen über die Reduzierung nicht-strategischer Kernwaffen nur bereit, falls zugleich die Abrüstung konventioneller Streitkräfte auf die Tagesordnung kommt.³³

³³ Vgl. Paul Webster, Just Like Old Times, in: Bulletin of the

Auch China modernisiert und erweitert seine Nuklearstreitmacht. So ist mit der DF-31 eine dreistufige, feststoffbetriebene Interkontinentalrakete entwickelt worden, und eine weitere Neuentwicklung befindet sich bereits auf dem Reißbrett. Hinzu kommt der geplante Bau neuer, nukleargetriebener U-Boote, die mit Interkontinentalraketen bestückt werden sollen. Schließlich setzt China an der Küste zu Taiwan offenbar zum Zwecke der Einschüchterung die Stationierung sowohl konventionell als auch nuklear einsetzbarer Kurzstreckenraketen fort.³⁴

Erstaunen löste bei den Delegationen vieler Nichtkernwaffenstaaten in den Vorbereitungsausschüssen auch das Verhalten Frankreichs und Großbritanniens aus. Hatten sich beide im Jahr 2000 noch uneingeschränkt für das Ziel der nuklearen Abrüstung ausgesprochen, so verknüpften sie dieses Vorhaben nun wieder mit der allgemeinen Abrüstung und erweckten somit den Eindruck, daß ihr Interesse an nuklearer Abrüstung schon wieder erlahmt sei.³⁵ Tatsächlich plant zumindest Frankreich umfangreiche Modernisierungsschritte bei seinen seegestützten Nuklearraketen und den luftgestützten Marschflugkörpern.³⁶

Doch wie wichtig sind Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung für die Zukunft des NVV letztlich wirklich? Die Nichtkernwaffenstaaten gingen bei ihrem Verzicht in aller Regel davon aus, daß die Unterscheidung in Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten nicht in alle Ewigkeit fortgeschrieben, sondern eines nicht allzu fernen Tages durch die nukleare Abrüstung aufgehoben würde. Für die Zukunft des NVV ist es daher von großer Bedeutung, daß im Sinne einer Balance des Vertragswerks nicht nur dem Streben nach Nichtverbreitung, sondern auch dem Ziel der nuklearen Abrüstung gebührend Rechnung getragen wird.

Vor allem Vertreter derjenigen Länder, die wie Südafrika oder Brasilien einst selbst über Kernwaffen verfügten oder mit entsprechenden Projekten liebäugelten, betonen immer wieder die große Bedeutung der nuklearen Abrüstung. Der Einfluß dieser Staaten, die oft als Wortführer der Nichtgebundenen auftreten,

Atomic Scientists, 59 (2003) 4, S. 30–35; Rose Gottemoeller, Nuclear Necessity in Putin's Russia, in: Arms Control Today, 34 (2004) 3, S. 7–11.

³⁴ Vgl. Chinese Nuclear Forces, 2001, in: Bulletin of the Atomic Scientists, 57 (2001) 5, S. 71–72.

³⁵ Vgl. Johnson, Rogues and Rhetoric [wie Fn. 22].

³⁶ Vgl. Ronja Kempin, Frankreichs Nuklearstrategie vor der Revision?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2004 (S 2/04).

sollte keineswegs unterschätzt werden. Die Umsetzung der modernen Verifikationsregeln wird für viele Nichtkernwaffenstaaten nur dann akzeptabel sein, wenn zugleich die Kernwaffenstaaten die nukleare Abrüstung ernst nehmen und nicht – wie vielfach eingeschätzt – den Nuklearwaffen bis auf weiteres eine zentrale Rolle in ihrer nationalen Verteidigungsstrategie zuweisen.

Zugleich darf jedoch nicht übersehen werden, daß das Abrüstungsargument von einigen Nichtkernwaffenstaaten oft nur vorgeschoben wird. Diese weigern sich nicht in erster Linie deswegen, die modernen Verifikationsregeln zu implementieren, weil die Kernwaffenstaaten nicht genügend abrüsten, sondern weil sie durch das Protokoll Eingriffe in ihre nationale Souveränität fürchten. Überhaupt dürften konkrete Entscheidungen über Nuklearprogramme in einigen Nichtkernwaffenstaaten weniger mit dem Verhalten der Kernwaffenstaaten als mit Fragen der jeweiligen nationalen Sicherheit zusammenhängen. Die im Iran angestellten Überlegungen, eventuell Kernwaffen zu bauen, stehen beispielsweise im Zusammenhang mit den Nuklearwaffenarsenalen seiner Nachbarn Israel und Pakistan sowie mit der Befürchtung, die USA könnten eines Tages in Iran militärisch intervenieren, um einen Regimewechsel herbeizuführen. Auch ist in Teheran beobachtet worden, wie sehr Indien seit seinen Nuklearwaffentests von 1998 an Prestige und Status gewonnen hat.³⁷

Insofern ist für ein Land wie Iran die Frage der Universalität des NVV wesentlich wichtiger als die Abrüstung der anerkannten Kernwaffenmächte. Und weitere nukleare Reduzierungsschritte der USA würden aus Sicht Teherans wenig nutzen, wenn Amerika zugleich das Ansinnen verfolgte, mittels einer Militärintervention das Regime in Iran zu stürzen. Daher sollte die Bedeutung des im Rahmen des NVV gegebenen Abrüstungsversprechens auch nicht überbetont werden.

Was bedeutet dies für Deutschland im Hinblick auf die Vorbereitung der NVV-Überprüfungskonferenz 2005? Zunächst wird es darum gehen, einen Konsens innerhalb der Europäischen Union herzustellen. Mit ihren 25 Mitgliedstaaten wird die EU auf der kommenden Überprüfungskonferenz die machtvollste regionale Gruppe bilden. Wenn sie mit einer Stimme spricht,

wird sie daher einen erheblichen Einfluß auf den Konferenzverlauf haben.

Eine gemeinsame Position dürfte jedoch für die Union in der Abrüstungsfrage nicht einfach herzustellen sein, da es praktisch drei Kategorien von EU-Mitgliedern gibt: die Kernwaffenstaaten Großbritannien und Frankreich, die neutralen Länder Irland und Schweden, die als Mitglieder der »Koalition für eine neue Agenda« ganz besonders auf die nukleare Abrüstung pochen, und schließlich alle anderen Staaten, die zumeist als NATO-Mitglieder zugleich unter dem nuklearen Schirm der USA stehen. Fürwahr keine einfache Ausgangslage. Deutschland kommt hier als größtem Nichtkernwaffenstaat innerhalb der Union eine wichtige Rolle zu.

Die EU sollte zunächst die bereits erfolgten Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung betonen. In der Tat hat sich die Menge der einsatzbereiten Kernwaffen im Vergleich zum Höchststand von 1986 auf derzeit nur noch etwa ein Drittel reduziert. Weitere notwendige Maßnahmen können nur schrittweise erfolgen. Die meisten der bei der Überprüfungskonferenz 2000 vereinbarten »dreizehn Schritte« wie die Aufnahme von »Cut-off«-Verhandlungen kann die EU ohne größere Probleme weiterhin unterstützen, denn es sind andere, die hier mögliche Fortschritte blockieren. Da einige der »dreizehn Schritte« wie die Beibehaltung des ABM-Vertrags inzwischen aber obsolet geworden sind, sollte sich die EU für eine Fortschreibung entsprechend modifizierter nuklearer Abrüstungsziele engagieren. Angesichts dessen, daß jedoch Frankreich und wohl auch Großbritannien eher die USA dabei zu unterstützen scheinen, die »dreizehn Schritte« völlig aufzugeben, dürfte es schon an dieser Stelle für die EU kompliziert werden, eine gemeinsame Marschrichtung festzulegen.

Sollte die Frage der negativen Sicherheitsgarantien auf der Überprüfungskonferenz 2005 tatsächlich einen großen Stellenwert einnehmen, dürfte die Union ebenfalls in schwieriges Fahrwasser geraten, denn weder von Frankreich noch von Großbritannien ist zu erwarten, daß sie für die rechtliche Verbindlichkeit solcher Sicherheitsgarantien eintreten werden. Immerhin dürfte der politische Druck in dieser Frage wesentlich mehr auf den USA und vielleicht Rußland als auf den europäischen Kernwaffenmächten lasten.

Allgemein sollte die EU – und für eine solche Linie sollte sich Deutschland einsetzen – betonen, daß Kernwaffen aus ihrer Sicht zwar einen wichtigen, im Vergleich zu konventionellen Mitteln jedoch eher nachrangigen Stellenwert in der Sicherheits- und Vertei-

³⁷ Vgl. Oliver Thränert, *Der Iran und die Verbreitung von ABC-Waffen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2003 (S 30/03).

digungspolitik einnehmen, und gegenüber den Nichtkernwaffenstaaten vermitteln, daß Nuklearwaffen aus Sicht der Europäer nur wenige militärische Kernfunktionen zu erfüllen haben. Da die physische Vernichtung dieser Waffen noch viele Jahre in Anspruch genommen wird, sollte es zunächst darum gehen, ihre politisch-strategische Bedeutung zu reduzieren.

Technologietransfer

Ausgelöst durch die im Frühjahr 2003 bekanntgewordenen Pläne Irans, einen vollen nuklearen Brennstoffkreislauf einschließlich eigener Urananreicherungsanlagen aufzubauen, hat sich eine internationale Debatte darüber entwickelt, wie künftig die Frage des nuklearen Technologietransfers sowie der Zulässigkeit des Zugangs zur zivilen Nutzung der Kernenergie gehandhabt werden solle. Artikel IV des NVV spricht allen Vertragsstaaten weitgehende Rechte hinsichtlich der zivilen Nutzung der Kernenergie zu. Danach soll voller Zugang zu wissenschaftlichen Informationen, Ausrüstungen und Materialien gewährleistet werden. Die Bedürfnisse der Entwicklungsländer nach ziviler Kernenergie sollen sogar speziell berücksichtigt werden. Die Aufnahme dieses Artikels war neben dem von den Kernwaffenstaaten gegebenen Abrüstungsversprechen eine wesentliche Bedingung für viele Nichtkernwaffenstaaten, den NVV zu akzeptieren.

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Atomwaffensperrvertrags galt die Kerntechnik als wichtige Innovation auf dem Weg zur Befriedigung des künftigen Energiebedarfs. Heute wird die Kernenergie von Experten als nicht-kosteneffektive Methode der Energieerzeugung angesehen. Dennoch könnte sie angesichts des zu erwartenden drastischen Anstiegs des weltweiten Energiebedarfs, der insbesondere von den Entwicklungsländern ausgehen wird, in der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts eine bedeutende Rolle spielen, da sie eine Alternative zu den klimagefährdenden Technologien auf der Basis von Kohlenwasserstoff darstellt. Daher dürfte der Zugang zur zivilen Nutzung der Kernenergie für Entwicklungsländer künftig noch wichtiger werden und sollte nach Meinung einiger Fachleute schon aus Gründen des Klimaschutzes sogar gefördert werden.³⁸ Es darf auch nicht übersehen werden, daß die Kernenergie in Entwicklungsländern, anders als dies in Industriestaaten heute der Fall sein mag, oft als moderne Technologie angesehen wird, deren Beherr-

schung für die gesamte Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft unabdingbar sei.

Während der NVV nur zwischen militärischer und ziviler Nutzung der Kernenergie unterscheidet, scheint es heute geboten, unter Proliferationsgesichtspunkten die zivile Nutzung der Kernenergie differenzierter zu betrachten. Unter diesem Blickwinkel ist der Betrieb von Leichtwasserreaktoren relativ unproblematisch.³⁹ Solange ein Land unter IAEA-Kontrolle steht, kann aus Leichtwasserreaktoren kein Plutonium heimlich abgezweigt werden. Im Falle einer Aufkündigung der entsprechenden Verpflichtungen ist dies prinzipiell möglich, doch wäre es sehr aufwendig. Ohne eigene Fähigkeiten zur Anreicherung von Uran und zur Produktion von Brennstäben würde es sich zudem um eine vom Umfang her eher begrenzte Option handeln.⁴⁰ Um die Möglichkeit der militärischen Zweckentfremdung von Reaktoren weiter zu reduzieren, werden in den USA sogenannte proliferationsresistente Reaktortypen geplant. In ihnen sollen die Brennelemente bis zu 15 Jahre genutzt und der nukleare Teil des Reaktors für die gesamte Zeit vollständig versiegelt bleiben (derzeit beträgt die Nutzungszeit von Brennelementen etwa drei Jahre). Ob solche Reaktoren jemals in Betrieb genommen werden können, erscheint vielen Experten jedoch zweifelhaft.⁴¹

³⁹ Solche Anlagen arbeiten zwar mit Plutonium, doch kann dieses für Waffenzwecke nur dann effizient genutzt werden, wenn der Reaktor immer wieder nach kurzen Laufzeiten von wenigen Wochen komplett heruntergefahren wird. Die Brennstäbe, die während des Betriebes ganz von einem Druckbehälter umschlossen sind, in dem ein Wasserdampf von mehr als 250 °C herrscht, können nur im abgeschalteten Zustand des Reaktors entnommen und das Plutonium danach chemisch abgetrennt werden. Je länger Plutonium im Reaktorbetrieb verbleibt, desto weniger eignet es sich für den Bau von Atombomben.

⁴⁰ Da beim Öffnen des Reaktors große Mengen radioaktiven Xenons freigesetzt werden, ist es überdies wahrscheinlich, daß dies durch das von der Organisation zur Überprüfung des nuklearen Teststoppabkommens betriebene Meßnetz festgestellt würde.

⁴¹ Je länger die Betriebsdauer, desto schwieriger die Steuerung. Außerdem würden beim Betrieb solcher Reaktoren vermutlich erhebliche Materialprobleme aufgrund einer langen Bestrahlungsdauer auftreten. Ich bedanke mich bei Joachim Schulze und Wolfgang Rosenstock vom Fraunhofer-

³⁸ Vgl. The Future of Nuclear Power. An Interdisciplinary MIT Study, Massachusetts Institute of Technology, 2003 <<http://web.mit.edu/nuclearpower/>>. Dort wird eine Szenario entworfen, dem zufolge der Anteil der Kernenergie am weltweiten Elektrizitätsmarkt von 17% im Jahre 2000 auf 19% im Jahre 2050 steigt, wobei sich der Anteil in den Entwicklungsländern von 2% auf 11% erhöht.

Während Leichtwasserreaktoren also nur schwer für militärische Zwecke genutzt werden können, erhöht sich das Proliferationsrisiko drastisch, wenn ein Land außerdem selbst Uran fördert (oder importiert), in eigenen Anlagen aufbereitet und für die Herstellung von Brennelementen, also zu zivilen Zwecken, anreichert. Für Brennstäbe wird Uran benötigt, das zu etwa 20% angereichert ist, während für Atombomben ein Anreicherungsgrad von mindestens 80% erforderlich ist. Beide Ziele können ohne nennenswerte technische Umstellungen mit im Prinzip baugleichen Urananreicherungsanlagen verfolgt werden. Der Zugang zu hochangereichertem Uran ist die maßgebliche Hürde, die ein Staat nehmen muß, der eine Atomwaffe auf Uranbasis entwickeln möchte.⁴² Mit anderen Worten: Mit der Fähigkeit zur Anreicherung von Uran hat ein Staat die entscheidende Technologie erworben, um Atomwaffen produzieren zu können.

Derzeit verfügen nur wenige Staaten über Anreicherungstechnologie. Die USA, Rußland, Frankreich, China, Japan, Pakistan und Argentinien betreiben Urananreicherungsanlagen unter nationaler Kontrolle. Hinzu kommen Einrichtungen des britisch-deutsch-niederländischen Konsortiums URENCO in jedem der drei beteiligten Länder. Außerdem baut Iran eine solche Anlage, die ursprünglichen Plänen zufolge ab dem Frühjahr 2005 produzieren sollte. Brasilien, das bereits über eine entsprechende Pilotanlage verfügt, will noch im Jahr 2004 eine Urananreicherungsanlage in Betrieb nehmen. Unklar ist die Situation in Nordkorea. Während amerikanische Nachrichtendienste dort von der Existenz entsprechender Einrichtungen ausgehen, hat Pjöngjang dies nie zugegeben. Vor dem Golfkrieg 1990/91 hat zudem Irak auf drei verschiedenen Wegen versucht, eine Kapazität zur Anreicherung von Uran aufzubauen. Das inzwischen aufgegebene südafrikanische Kernwaffenprojekt basierte ebenfalls auf Urananreicherung. Die dazu dienenden Anlagen sind seit langem nicht mehr betriebsbereit.

In seiner Grundsatzrede vom 11. Februar 2004 hat der amerikanische Präsident George W. Bush vorge schlagen, den Zugang sowohl zur Urananreicherungs-technologie als auch zur Wiederaufbereitungstechnologie (damit kann Plutonium aus abgebrannten Brenn-

stäben abgezweigt werden) grundsätzlich zu beschränken. Die in der Welt führenden Nuklearexporteure sollten dafür sorgen, daß diejenigen Länder, die Reaktoren zu zivilen Zwecken betreiben wollen, gesicherten und finanziell tragbaren Zugang zu nuklearem Brennstoff haben, solange sie auf den Betrieb von Anreicherungs- und Wiederaufbereitungsanlagen verzichten. Staaten, denen es wirklich nur um die zivile Nutzung der Kernenergie gehe, benötigten – so Bush – keine Anreicherungs- und Wiederaufbereitungskapazitäten. Entsprechende Ausrüstungen sollten daher künftig nur noch an solche Länder geliefert werden, die bereits über voll funktionsfähige Anreicherungs- und Wiederaufbereitungsanlagen verfügen.⁴³

Solche Überlegungen werden in den USA nicht nur in der republikanischen Bush-Administration angestellt, sondern auch im Spektrum der Demokraten. So erklärte Samuel R. Berger in einem Entwurf einer künftigen amerikanischen Außenpolitik unter einem demokratischen Präsidenten, die USA müßten sich für eine neue Absprache innerhalb des NVV engagieren. Führende westliche Industrieländer sollten nicht-nuklearen Staaten beim Aufbau einer zivilen Nuklearindustrie helfen und sie auch mit Brennstoff versorgen, zugleich aber die Kontrolle über den vollen nuklearen Brennstoffkreislauf, also Anreicherung und Wiederaufbereitung, behalten.⁴⁴ Diese Ideen decken sich ebenso weitgehend mit der Politik der Bush-Regierung wie die Vorschläge anderer ehemaliger Mitglieder der Clinton-Administration, die sogar die Möglichkeit von Sanktionen gegenüber Staaten diskutierten, die entgegen amerikanischem Willen einen vollen nuklearen Brennstoffkreislauf anstreben.⁴⁵ Es ist daher möglich, daß auch die demokratische US-Regierung eines Präsidenten Kerry eine ähnliche Linie wie Bush verfolgen würde.

Hätte eine solche Politik Aussicht auf Erfolg? Könnte sie rechtlich kodifiziert werden? Auf den ersten Blick spricht – auch aus europäischer Perspektive – einiges für die Bush-Vorschläge. Die allermeisten Staaten haben selbst kein Interesse an der Entwick-

Institut für Naturwissenschaftlich-Technische Trendanalyse in Euskirchen für die Informationen über den Betrieb von Leichtwasserreaktoren und die Einschätzung der amerikanischen Pläne für die Entwicklung neuer, proliferationsresistenter Reaktortypen.

⁴² Für den zweiten Weg zur Bombe auf der Basis von Plutonium wird die Wiederaufbereitungstechnologie benötigt.

⁴³ Vgl. Remarks by the President of the United States, George W. Bush, on Weapons of Mass Destruction Proliferation, Fort Lesley J. McNair – National Defense University, Washington, D.C., 11.2.2004 <www.whitehouse.gov/news/releases/2004/02/20040211-4.html>.

⁴⁴ Vgl. Samuel R. Berger, Foreign Policy for a Democratic President, in: Foreign Affairs, 83 (2004) 3, S. 47–63 (56).

⁴⁵ Vgl. Ashton B. Carter/Arnold Kanter/William J. Perry/Brent Scowcroft, Mend the Nonproliferation Treaty, But Keep It, in: International Herald Tribune, 23.12.2003, S. 9.

lung von Atomwaffen und sind an effektiven Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung dieser Waffen interessiert. Sie müßten außerdem den gesicherten Zugang zu nuklearem Brennstoff begrüßen. Auch verfügen die derzeitigen Hersteller angereicherter Urans über genügend Kapazitäten, um die Nachfrage befriedigen zu können.

Dennoch dürfte der von Präsident Bush befürworteten Strategie kaum Erfolg beschieden sein. Denn die mit seinen Vorschlägen einhergehende Bildung eines festen Kartells, das letztlich auch die Preise für nuklearen Brennstoff bestimmen könnte, wird kaum konsensfähig sein. Westliche Industriestaaten, die derzeit keine Urananreicherung betreiben, sind nicht bereit, eine solche Kartellbildung zu unterstützen. Dies hat sich bereits anlässlich des G-8-Gipfels von Sea Island im Juni 2004 gezeigt, als die Bush-Administration entsprechende Überlegungen nicht durchzusetzen vermochte.⁴⁶ Erst recht dürften die Bush-Vorschläge auf den entschiedenen Widerstand derjenigen Schwellenländer stoßen, die eine solche Vorgehensweise als Fortsetzung einer Politik der Gängelung von Seiten der Industriestaaten interpretieren. Auch ist fraglich, ob die USA wirklich allen Staaten, die auf die eigene Urananreicherung verzichteten, den Zugang zu nuklearem Brennstoff garantieren würden. Das Beispiel Iran zeigt gerade, daß – so jedenfalls die offizielle iranische Argumentation – die fortwährende amerikanische Kritik an der russisch-iranischen Nuklearkooperation Teheran dazu bewogen hat, eigene Anreicherungs-kapazitäten aufzubauen.

Außerdem muß die Frage des möglichen Verzichts der überwiegenden Mehrzahl der NVV-Mitglieder auf Urananreicherung im Kontext der Gesamtentwicklung dieses Vertragswerks gesehen werden. Einmal wäre nicht von vornherein einzusehen, warum einigen Staaten wie Brasilien gerade noch das Recht auf Urananreicherung zugesprochen wird, anderen, die in der Entwicklung noch nicht so weit sind, aber nicht. Zum anderen stellt sich die Frage, warum die nuklearen Habenichtse vor dem Hintergrund des mangelhaft eingelösten Abrüstungsversprechens der Kernwaffenmächte und der durch die Nichtmitgliedschaft Israels, Pakistans und Indiens schon verursachten Belastun-

gen für das Vertragsregime weitere Einschränkungen ohne jede sichtbare Gegenleistung hinnehmen sollten.

Somit kann nicht von einer allgemeinen Zustimmung für die Bush-Vorschläge ausgegangen werden. Denn würde im Zuge ihrer Verwirklichung nach dem Klub der fünf anerkannten Kernwaffenmächte noch ein solcher von Staaten eröffnet werden, die einzig das Recht hätten, Uran anzureichern, würde dies die ohnehin schon durch den NVV festgelegten Diskriminierungen verdoppeln. Außerdem würde mit Pakistan gerade eines derjenigen Länder in den elitären Kreis aufgenommen, das sich hartnäckig weigert, dem NVV als Nichtkernwaffenstaat beizutreten – ganz abgesehen von der Tatsache, daß pakistanische Wissenschaftler durch Lieferungen von Zentrifugen an Iran, Libyen und vermutlich Nordkorea zur Verbreitung der Anreicherungstechnologie beigetragen haben. Hinzu kommt Brasilien, das derzeit zwar nicht im konkreten Verdacht steht, Kernwaffen produzieren zu wollen, seine im Bau befindliche Urananreicherungsanlage aber nicht in vollem Umfang von der IAEA inspizieren läßt und sich weigert, die modernen Verifikationsregeln zu akzeptieren.⁴⁷ Warum also sollte es Brasilien gestattet sein, dem Klub der Urananreicherer noch schnell beizutreten, anderen Ländern aber nicht mehr?

Die in den USA angestellten Überlegungen scheinen also wenig praxistauglich. Doch gibt es noch einen anderen Weg, um den militärischen Mißbrauch von Urananreicherungsanlagen zu verhindern: Sie müßten internationalisiert werden. In diese Richtung argumentiert der IAEA-Direktor ElBaradei.⁴⁸ Er knüpft damit an eine Debatte an, die – ausgehend von den USA – in den siebziger Jahren schon einmal geführt worden ist.

Kern der Baradei-Vorschläge ist, alle Urananreicherungsanlagen künftig unter internationale Kontrolle zu stellen. Dazu wären eine Reihe regionaler Zentren zu schaffen, an denen sich mehrere Staaten beteiligen, so daß keiner von ihnen die Möglichkeit hätte, die Einrichtungen, die zum Zwecke der Niedrigranreicherung

⁴⁶ In dem G-8-Aktionsplan zur Nichtverbreitung erklärten sich die beteiligten Länder lediglich bereit, ein Jahr lang keine Ausrüstungen für die Urananreicherung oder die Wiederaufbereitung in Staaten zu transferieren, die bisher nicht darüber verfügen; vgl. G8 Action Plan on Nonproliferation <www.g8usa.gov/d_060904d.htm>.

⁴⁷ Vgl. Peter Slevin, Brazil Shielding Uranium Facility, in: Washington Post, 4.4.2004, S. A01.

⁴⁸ Der IAEA-Generaldirektor hat zu dieser Thematik eine ganze Serie von Interviews gegeben, vgl. Towards a Safer World, in: The Economist, 18.10.2003, S. 43–44; Curbing Nuclear Proliferation, in: Arms Control Today, 33 (November 2003) 9, S. 3–6; »Wir laufen auf den Abgrund zu, und die Nuklearmächte müssen umdenken«, in: Neue Zürcher Zeitung am Sonntag, 30.11.2003, S. 6; »Sanctions Worked«, in: Newsweek, 9.2.2004, S. 24.

von Uran für die Produktion von Brennstäben betrieben würden, zur Hochanreicherung und damit zu militärischen Zwecken zu mißbrauchen.

Als Vorbild gilt ElBaradei offenbar das britisch-niederländisch-deutsche Konsortium URENCO. Dieses Unternehmen betreibt Anreicherungsanlagen zu zivilen Zwecken in Capenhurst (Großbritannien), Almelo (Niederlande) und Gronau (Deutschland). Keines der drei Länder verfügt jedoch über eine nationale Kontrolle dieser Einrichtungen. Zwei Motive waren für die Gründung dieses Konsortiums ausschlaggebend: Zum einen sollten Aufwand und Kosten für den Betrieb des sehr fortschrittlichen Gasultrazentrifugenverfahrens gebündelt werden, an dessen Entwicklung die drei Länder zuvor unabhängig voneinander gearbeitet hatten. Zum anderen ging es darum, den dauerhaften Verzicht Deutschlands auf den Bau von Kernwaffen auch künftig sicherstellen zu können. URENCO ist heute ein global operierendes Unternehmen. Das von ihm genutzte Gasultrazentrifugenverfahren verbraucht viel weniger Energie als die etwa in den USA weiterhin genutzte Technik der Gasdiffusion. URENCO kann daher niedrigangereichertes Uran für die Herstellung von Brennstäben zu günstigen Preisen anbieten.

Genau an diesem Punkt beginnen aber die Probleme, wenn es um die Frage geht, auch anderen Ländern eine Beteiligung an URENCO zu ermöglichen. Denn das Unternehmen ist selbstverständlich daran interessiert, seine Industriegeheimnisse auch künftig zu schützen und damit seine Wirtschaftlichkeit sicherzustellen. Dies gilt jedoch nicht nur exklusiv für URENCO. Jedes Unternehmen, das die wertvolle Technologie der Urananreicherung im Industriemaßstab beherrscht, muß darauf bedacht sein, damit verknüpfte Betriebsgeheimnisse zu schützen.⁴⁹ Daher sind Strategien der Internationalisierung der Urananreicherung wirtschaftliche Grenzen gesetzt.

Darüber hinaus würde eine solche Internationalisierung gerade zu einer Weiterverbreitung des Wissens um diese Technologie auch für Waffenzwecke führen. Und genau dies soll ja verhindert werden. Welche Auswirkungen eine Mitarbeit an internatio-

nen Unternehmen haben kann, zeigt sich gerade am Fall Abdul Q. Khan, dem »Vater der pakistanischen Bombe«. Er arbeitete in den siebziger Jahren als Ingenieur und Übersetzer bei URENCO und verfolgte wahrscheinlich von Anfang an die Absicht, Blaupausen der Urananreicherungstechnik für das pakistanische Kernwaffenprogramm zu entwenden. Heute werden in der Regel bei URENCO nur Mitarbeiter aus den drei am Konsortium beteiligten Ländern beschäftigt.

Theoretisch scheint es denkbar, die internationale Beteiligung nur auf der Ebene des Managements sicherzustellen. Diejenigen Länder, die sich auf diese Weise in einem internationalen Konsortium engagieren, könnten dann relativ sicher sein, Zugang zu angereichertem Uran zur Nutzung in Kernreaktoren zu erhalten. Gleichwohl bedürften solche Lieferungen eines Mehrheitsbeschlusses der Anteilseigner. Zugleich könnte versucht werden, am Management beteiligte Länder von den technischen Vorgängen des Betriebes fernzuhalten, doch ist fraglich, ob dies auch gelingen würde. Derzeit liegen noch keinerlei Erfahrungen mit so gestalteten Beteiligungen vor.

Hinzu kommt, daß die internationale Kooperation auf einem so sensiblen Gebiet wie der Urananreicherung ein hohes Maß an Vertrauen voraussetzt. Dies mag zwischen London, Den Haag und Berlin gegeben sein, zwischen Teheran, Kairo und Algier, geschweige denn Tel Aviv, ist dies jedoch nicht der Fall. Ansätze zu einer multinationalen, auf Regionen bezogenen Kooperation bei der Urananreicherung dürften also bis auf weiteres gerade dort an der mangelnden Vertrauensgrundlage scheitern, wo die Verbreitung von Kernwaffen droht.

Wenn es aber einerseits richtig ist, den Zugang zur Technologie der Urananreicherung zu begrenzen, andererseits sich aber weder eine Kartellbildung noch eine Internationalisierung als praxistauglich erweisen, welchen Ausweg gibt es dann noch? Es bleibt lediglich die Möglichkeit, je individuelle Lösungen für einzelne Länder zu suchen und sie von einer Aufgabe eigener Urananreicherungskapazitäten und Wiederaufbereitungsfähigkeiten zu überzeugen. Dies ist aus zwei Gründen möglicherweise erfolgversprechender: zum einen, weil die Urananreicherung ein sehr aufwendiges und kostenintensives Verfahren darstellt und nur in sehr wenigen Staaten die Gefahr besteht, daß dort Anreicherungsanlagen zu Waffenzwecken mißbraucht werden, es also nicht unbedingt nötig ist, eine grundsätzliche Regelung für alle NVV-Mitglieder zu erreichen; zum anderen, weil individuelle Lösungen auch individuelle Anreize enthalten können. In

⁴⁹ Dies zeigt sich auch am Beispiel Brasilien. Die dort im Bau befindliche Urananreicherungsanlage soll Zentrifugen nutzen, die im Land selbst hergestellt wurden. Brasilien besteht darauf, das Verfahren, das ausschließlich zu zivilen Zwecken genutzt werden soll, geheimzuhalten, weshalb es zu Verstimmungen mit der IAEA kam. Vgl. Josef Oehrlein, »Alle Atomverträge werden eingehalten«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.4.2004, S. 8.

erster Linie sollte eine solche Strategie im Falle von Ländern in besonders konfliktreichen und proliferationsrelevanten Regionen verfolgt werden, deren Waffenprogramme insgesamt darauf hindeuten, daß sie sich eine Kernwaffenoption zumindest offenhalten wollen. Dies ist etwa der Fall, wenn ein Land nicht nur einen vollen nuklearen Brennstoffkreislauf anstrebt, sondern auch Programme für weitreichende Raketen und andere Trägersysteme verfolgt.

In zwei Fällen ist ein solcher Weg bereits versucht worden: in Nordkorea und in Iran. Das Rahmenabkommen von 1994 beinhaltete einerseits den Verzicht Pjöngjangs auf den vollen nuklearen Brennstoffkreislauf und den Abbau seiner graphitmoderierten Kernreaktoren, andererseits die Zusage zur Lieferung zweier Leichtwasserreaktoren, die von einem internationalen Konsortium (KEDO) finanziert werden sollten. Es ging also im Kern um den Tausch eines waffentauglichen Nuklearprogramms gegen die Hilfe beim Aufbau eines weit weniger proliferationsrelevanten, aber für die Sicherung des Energiebedarfs aus nordkoreanischer Sicht wichtigen Projekts. Dieses Vorhaben ist aus den verschiedensten Gründen gescheitert. Einerseits hatten die Nordkoreaner vermutlich nie vor, ihr früheres Nuklearprogramm wie vorgesehen vollständig kontrollieren zu lassen und schlugen mit dem heimlichen Aufbau eines Urananreicherungsprogramms einen neuen Pfad auf dem Weg zur Atom bombe ein. Andererseits wollten die USA mit dem Rahmenabkommen Zeit gewinnen und hofften auf den Zerfall des diktatorischen Regimes in Pjöngjang bis zum Zeitpunkt der geplanten Lieferung der Leichtwasserreaktoren.⁵⁰

Während Nordkorea also eher ein Negativbeispiel darstellt, ist im Fall Iran zumindest ein Zwischenerfolg gelungen. Teil der Erklärung, die am 21. Oktober 2003 von Iran, Deutschland, Frankreich und Großbritannien in Teheran unterzeichnet wurde, ist der freiwillige und temporäre Verzicht Irans auf die Fortsetzung seiner Urananreicherungsaktivitäten. Zwar gab es in der Folge immer wieder Diskussionen darüber, was genau mit dieser Zusage gemeint war, etwa, ob sie auch den weiteren Zusammenbau von Zentrifugen betraf oder nur den Verzicht auf Anreicherungs experimente; auch machte die iranische Führung deutlich, daß sie den Verzicht nicht als dauerhaft an-

sah, und im Juni 2004 ließ sie die Europäer sogar wissen, daß der Zusammenbau von Zentrifugen fortgesetzt würde. Aber zumindest war mit der Erklärung ein Ansatzpunkt geschaffen worden, um das iranische Urananreicherungsprogramm möglicherweise ganz beenden zu können. Entscheidend für eine erfolgreiche Umsetzung dieses von den Europäern verfolgten Ansinnens dürfte die Frage sein, welche Anreize sie Iran zu bieten hätten. In der Erklärung vom 21. Oktober ist nur unspezifisch die Rede von einem verbesserten Zugang zu moderner Technologie.⁵¹ Dieser wiederum kann aus europäischer Perspektive jedoch erst gewährt werden, wenn Iran die modernen Verifikationsregeln vollständig umsetzt.

Die Anreizstrategie bedarf einer Fortentwicklung, gerade durch die EU-Länder. Diese müßten letztlich die Bereitschaft zeigen, Staaten beim Aufbau eines zivilen Nuklearprogramms, das Leichtwasserreaktoren nutzt, zu unterstützen und ihnen den gesicherten Zugang zu nuklearem Brennstoff sowie die Rücknahme abgebrannter Brennelemente zu garantieren. Außerdem sollten moderne Sicherheitstechnik zur Verfügung und eine verbesserte wirtschaftliche Zusammenarbeit in Aussicht gestellt werden. Für ein Land wie Iran müßte darin ein doppelter Anreiz bestehen: erstens, weil Teheran westliche Technik der russischen, mit der derzeit in Iran gearbeitet wird, vorziehen dürfte; zweitens, weil für Iran allgemein die Wirtschaftskooperation mit Europa sehr lukrativ sein dürfte und dem Land bei der Fortentwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft nutzen würde. Umgekehrt könnte die Europäische Union die derzeit ausgesetzten Verhandlungen über ein Handels- und Kooperationsabkommen endgültig beenden, falls Teheran sein Urananreicherungsprogramm fortsetzt.

Ob eine solche Anreizstrategie im Falle Irans letztlich erfolgreich sein wird, kann derzeit noch nicht gesagt werden. Sollte sie es sein, spricht nichts dagegen, sie künftig in weiteren Fällen individuell anzuwenden. Selbst wenn sie gegenüber Iran scheitert, könnte dies versucht werden. Auf jeden Fall scheint der Ansatz, jeweils zu Einzellösungen zu gelangen, die auf bestimmte Länder maßgeschneidert sind, allemal aussichtsreicher, als eine Strategie, die für alle NVV-Mitglieder globale Regelungen anstrebt.

⁵⁰ Zur Geschichte des Rahmenabkommens vgl. Joseph Cirincione with Jon B. Wolfsthal and Miriam Rajkumar, *Deadly Arsenals. Tracking Weapons of Mass Destruction*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2002, S. 246f.

⁵¹ Vgl. Oliver Thränert, *Stopping the Unstoppable? European Efforts to Prevent an Iranian Bomb*, in: Johannes Reissner/Eugene Whitlock (Hg.), *Iran and Its Neighbors: Diverging Views on a Strategic Region – Vol. II*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2004, S. 43–47.

Die Ausstiegsklausel

Die Möglichkeit eines jeden NVV-Mitgliedstaats, nach Artikel X das Abkommen mit einer dreimonatigen Kündigungsfrist und unter Verweis auf außergewöhnliche Umstände hinsichtlich des Vertragsgegenstands, die die höchsten Interessen des Staates betreffen, zu verlassen, stellt – insbesondere in Verbindung mit der zuvor diskutierten Frage künftiger Technologietransfers – ein weiteres schwerwiegendes Problem für die Zukunft des Abkommens dar. Bis jetzt hat mit Nordkorea erst ein Staat versucht, den NVV zu kündigen. Ob diese Kündigung wirksam ist, ist derzeit ungeklärt. Da in anderen NVV-Mitgliedstaaten, zum Beispiel in Iran, teilweise offen die Option eines Vertragsaustritts erörtert wird, besteht in bezug auf Artikel X Handlungsbedarf. Denn sollte zugelassen werden, daß Staaten dem NVV ohne weitere Folgen einfach den Rücken kehren können, würde dies den Wert der durch das Abkommen konstituierten nuklearen Nichtverbreitungsnorm nachhaltig beschädigen. Dies gilt insbesondere dann, wenn der austrittswillige Staat zuvor gegen den Vertrag verstoßen hat.

Leider zeigt das Beispiel Nordkorea, wie schwer sich die internationale Staatengemeinschaft mit einem austrittswilligen NVV-Vertragspartner tut. Pjöngjang hatte im März 1993 zum ersten Mal den Vertrag gekündigt, ohne daß der VN-Sicherheitsrat oder die NVV-Mitgliedstaaten dagegen Einspruch erhoben. Es blieb weitgehend den USA überlassen, durch den Abschluß des Rahmenabkommens mit Nordkorea dessen Austritt zunächst zu verhindern. Nach dem Zusammenbruch dieser Vereinbarung kündigte Nordkorea den Nichtverbreitungsvertrag am 9. Januar 2003 erneut, so daß der Austritt nach Ablauf der dreimonatigen Frist am 10. April 2003 wirksam geworden wäre. Als sich die NVV-Mitglieder am 28. April 2003 zu ihrem jährlichen Vorbereitungsausschuß für die Überprüfungskonferenz 2005 trafen, wurde die Frage der nordkoreanischen NVV-Mitgliedschaft zwar diskutiert, jedoch nicht geklärt.⁵²

⁵² Während China und eine Vielzahl Blockfreier das prinzipielle Austrittsrecht eines jeden NVV-Mitgliedstaates nicht in Zweifel gestellt sehen wollten, pochten andere, darunter auch Deutschland, darauf, die nordkoreanische Kündigung sei nicht wirksam, da sie zwar den ständigen Mitgliedern des VN-Sicherheitsrats, nicht aber, wie von Artikel X des NVV ge-

Wie sollten die NVV-Partner künftig mit der Austrittsklausel verfahren? Die einfachste Möglichkeit, nämlich ihre Abschaffung durch eine Vertragsänderung, wie sie von IAEO-Direktor ElBaradei ins Spiel gebracht wurde, ist keine realistische Option.⁵³ Dazu wäre ein Konsens der Vertragsstaaten notwendig. Wie aber die Behandlung Nordkoreas zeigt, sind viele NVV-Mitglieder nicht bereit, das Austrittsrecht grundsätzlich in Frage zu stellen. Auch andere Nichtverbreitungsverträge wie das Chemie- oder das Biologie-Waffenübereinkommen enthalten Kündigungsklauseln. Dies macht deutlich, daß solche Abkommen für Staaten nur akzeptabel sind, wenn sie sie aufgrund außergewöhnlicher, die nationale Sicherheit betreffender Umstände wieder verlassen können.

Grundsätzlich steht es also allen Staaten frei, sich aus dem NVV mit Hinweis auf veränderte Bedingungen ihrer nationalen Sicherheit zurückzuziehen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß automatisch alle Pflichten, die mit ihrer NVV-Zugehörigkeit verbunden waren,

fordert, allen Vertragsstaaten mitgeteilt worden war. Außerdem habe Nordkorea – so argumentierten einige Delegationen, darunter die französische und die britische – vor der Austrittserklärung gegen den NVV verstoßen und könne schon deshalb den Vertrag nicht ohne weiteres verlassen. Denn die Austrittsklausel sei nicht installiert worden, um Vertragsbrechern ein Schlupfloch zu lassen, durch das sie, ohne weitere Konsequenzen in Kauf nehmen zu müssen, den Vertrag verlassen können, sondern um bei außergewöhnlichen, die nationale Sicherheit betreffenden Umständen ein Ausscheiden aus dem Abkommen zu ermöglichen. Schließlich wurde argumentiert, eine mögliche Rückkehr Nordkoreas in das NVV-Regime würde sicher erleichtert, wenn dazu nicht wieder ein förmlicher Vertragsbeitritt, sondern nur die Außerkraftsetzung des Austrittsbegehrens nötig wäre. Aufgrund dieser uneindeutigen Haltung der anwesenden Delegationen beschloß der Verhandlungsvorsitzende László Molnar (Ungarn), das Namensschild Nordkoreas an sich zu nehmen. Es wurde in seinem Schreibtisch aufbewahrt und blieb damit im Konferenzraum. Molnar gab dazu eine Stellungnahme ab. Im weiteren Verlauf der Sitzung des Vorbereitungsausschusses wurde die Problematik der NVV-Mitgliedschaft Nordkoreas nicht weiter thematisiert. Der Vorsitzende des Ausschusses im Jahr 2004, Sudjandnan Parnohadinigrat (Indonesien), wählte dasselbe Verfahren wie sein Vorgänger Molnar.

⁵³ Vgl. Mohamed ElBaradei, *Saving Ourselves from Self-Destruction*, in: New York Times, 12.2.2004, S. 37.

erlöschen. Es bedeutet auch nicht, daß die Austrittsschwelle so niedrig bleiben muß, wie derzeit vom Vertrag definiert. Es könnten zum Beispiel zusätzlich zu der Ankündigungspflicht Maßnahmen beschlossen werden, die diese Schwelle erhöhen. Handlungsmöglichkeiten bestehen auf zwei Ebenen: auf derjenigen des VN-Sicherheitsrates und auf der der NVV-Mitglieder.

Im Prinzip kann sich der VN-Sicherheitsrat jedes Falles eines Austritts aus dem Atomwaffensperrvertrag annehmen. Schließlich hat dieses höchste Gremium anlässlich seines ersten Treffens auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs 1992 eine Deklaration verabschiedet, in der es heißt, die Verbreitung von ABC-Waffen stelle eine Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit dar.⁵⁴ Daher könnte der VN-Sicherheitsrat dem NVV-Austrittswilligen bestimmte Auflagen machen. Er könnte zum Beispiel verlangen, daß die Inspektionsmaßnahmen, die nach einem Ausscheiden aus dem Vertrag keine rechtliche Grundlage mehr hätten, dennoch fortgesetzt werden.⁵⁵ Allerdings müßten die Inspektoren dann unter schwierigen, um nicht zu sagen feindlichen Bedingungen ihre Arbeit verrichten. Es ist daher mehr als fraglich, ob eine solche Maßnahme ihr Ziel, nämlich die Verhinderung eines Nuklearwaffenprogramms in dem Land, das den NVV verlassen hat, erreichen könnte, denn letztlich sind die Inspektoren auf ein Mindestmaß an Kooperation seitens des inspizierten Staates angewiesen. Außerdem zeigt die Erfahrung mit den nordkoreanischen Austrittsversuchen, daß der Sicherheitsrat sich um diesen Fall eben nicht gekümmert hat. Er ließ sogar die Ausweisung der IAEA-Inspektoren zu.

Der VN-Sicherheitsrat könnte auch beschließen, daß der austrittswillige Staat Nukleareinrichtungen und spaltbares Material an die jeweiligen Lieferländer zurückgeben muß. Er könnte sich hier einmal auf Artikel III des NVV beziehen, wonach die Weitergabe spaltbaren Materials an Nichtkernwaffenstaaten nur

zulässig ist, wenn dieses im Empfängerland anlagebezogenen Sicherungsmaßnahmen der IAEA unterliegt. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, auf Artikel XII des IAEA-Statuts zu verweisen: Dort wird dem Gouverneursrat das Recht eingeräumt, Material und Ausrüstungen zurückzufordern, wenn nicht mehr sichergestellt werden kann, daß diese nicht zu militärischen Zwecken mißbraucht werden.

Die Durchsetzung entsprechender Forderungen des VN-Sicherheitsrats würde jedoch erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Wie wiederum der Fall Nordkorea belegt, ist dieses höchste Gremium jedenfalls bisher wegen der unterschiedlichen Interessen seiner Mitglieder nicht dazu in der Lage, solche Forderungen gegenüber Pjöngjang aufzustellen, geschweige denn durchzusetzen. Hinzu kommt, daß in Nordkorea seitens der USA und anderer westlicher Länder Urananreicherungsanlagen vermutet werden, deren Existenz Pjöngjang noch gar nicht zugegeben hat. Die Rückgabeforderung müßte aber die genaue Definition dessen enthalten, was zurückgegeben werden soll. Bisher sind jedoch selbst in Washington weder die genaue Lage noch der exakte Umfang der in Nordkorea vermuteten Urananreicherungsanlagen bekannt.⁵⁶ Letztlich müßte der VN-Sicherheitsrat zur Durchsetzung von Rückgabeforderungen zu militärischen Zwangsmaßnahmen bereit sein. Aufgrund der unterschiedlichen Interessen seiner Mitglieder sowie der mit militärischen Eingriffen verknüpften enormen Kosten kann davon nur in den seltensten Fällen ausgegangen werden. Bezüglich Nordkorea scheidet diese Option vorerst aus.

Doch nicht nur der VN-Sicherheitsrat, auch die NVV-Mitgliedstaaten können sich mit der künftigen Gestaltung der Austrittsklausel befassen. Eine wesentliche Voraussetzung dazu wäre eine Entscheidung der NVV-Überprüfungskonferenz 2005, wonach Nordkorea weiterhin als Vertragsstaat anzusehen ist. Deutschland sollte daher unbedingt weiterhin auf einen solchen Beschluß dringen. Leider spricht jedoch angesichts des Verlaufs und der Ergebnisse der bisherigen Vorbereitungsausschüsse nur wenig dafür, daß die Delegationen diesem Ansinnen folgen werden. Damit mangelt es möglichen Maßnahmen gegenüber etwaigen weiteren Austrittswilligen von vornherein an Glaubwürdigkeit. Dies muß die Überprüfungskonferenz aber nicht daran hindern, grundsätzliche Empfehlungen hinsichtlich der künftigen Hand-

⁵⁴ So argumentiert auch Mohamed ElBaradei in seinem Interview in *Arms Control Today* [wie Fn. 2].

⁵⁵ Diese Bindung zwischen NVV und Sicherheitsabkommen gilt für Verifikationsmaßnahmen, die nach Inkrafttreten des NVV beschlossen wurden, also die traditionellen Sicherungen nach INFCIRC/153 sowie gemäß den verbesserten Maßnahmen des Zusatzprotokolls nach INFCIRC/540. Sie gilt jedoch nicht für die alten Maßnahmen nach INFCIRC/66. Diese beziehen sich allerdings nur auf bestimmte Lieferungen oder Anlagen und beruhen auf dreiseitigen Abkommen, die zwischen dem Lieferland, dem Empfängerland und der IAEA geschlossen werden. Solche Abkommen spielen heute noch zum Beispiel für einige Einrichtungen in Indien eine Rolle.

⁵⁶ Vgl. David E. Sanger, U.S. Widens View of Pakistan Link to Korean Arms, in: *New York Times*, 14.3.2004, S. 1.

habung des Kündigungsrechts nach Artikel X des NVV zu beschließen.

Zum einen könnte die Überprüfungskonferenz feststellen, daß Staaten, die gegen den NVV verstoßen haben oder deren Vertragseinhaltung nach dem Verlauf und den Ergebnissen von IAEO-Inspektionen zweifelhaft ist, zwar das Abkommen verlassen können, deswegen aber nicht aus ihrer Verantwortlichkeit für ihre vorangegangenen Vergehen oder Verfehlungen entbunden werden. Damit würde sichergestellt werden, daß diejenigen, die etwa in Iran für einen NVV-Austritt plädieren, nicht darauf spekulieren könnten, daß damit für das Land die gesamte Problematik seiner Vertragseinhaltung ad acta gelegt würde. In der Praxis würden sich selbstverständlich wiederum Fragen des konkreten Vorgehens, in diesem Fall gegenüber Iran, ergeben. Dennoch wäre ein entsprechender Beschluß der Überprüfungskonferenz zumindest ein wichtiges Symbol und sollte daher von der deutschen Delegation unterstützt werden.

Die Überprüfungskonferenz 2005 könnte darüber hinaus in ihrem Abschlußdokument festhalten, daß Staaten, die den NVV verlassen, Nukleareinrichtungen oder Material an die entsprechenden Lieferländer zurückgeben müssen. Außerdem könnte die Konferenz die Fortsetzung der IAEO-Sicherungsmaßnahmen auch in denjenigen Ländern empfehlen, die aus dem NVV ausscheiden. Die Begründungen dafür decken sich mit den oben angestellten Überlegungen zu den Maßnahmen, die der VN-Sicherheitsrat bei Vertragsaustritten ergreifen könnte. Auch wenn die praktische Umsetzung solcher Resolutionen der Überprüfungskonferenz aus den ebenfalls bereits beschriebenen Gründen auf erhebliche Probleme stieße, sollte Deutschland eine entsprechende Beschlußfassung befürworten. Denn damit wäre seitens der NVV-Mitgliedstaaten deutlich gemacht, daß ein Vertragsaustritt von ihnen nicht als ein weitgehend folgenloser Vorgang betrachtet würde.

Noch wichtiger wäre es jedoch, die Austrittsschwelle selbst anzuheben. Deutschland hat dazu im Vorlauf zur bevorstehenden Überprüfungskonferenz bereits Überlegungen angestellt und vorgeschlagen, daß austrittswillige Staaten ihr Begehren vor einer unmittelbar einzuberufenden NVV-Vertragsstaaten-Sonderkonferenz zu begründen hätten. Damit wäre die diplomatische Hürde des Vertragsaustritts wesentlich erhöht. Eine schriftliche Kündigung ohne nähere Begründung wäre nicht mehr ausreichend. Vielmehr müßte sich der entsprechende Staat in offener Debatte den Fragen und Einwänden aller anderen Vertragsstaaten stellen.

Sollten Veränderungen seiner sicherheitspolitischen Situation ausschlaggebend für sein Rückzugsbegehren sein, könnten auf der Sonderkonferenz Maßnahmen diskutiert und beschlossen werden, die den Sorgen des entsprechenden Staates so entgegenkommen, daß er seinen Austrittswillen revidiert.⁵⁷

Allerdings ist nicht von vornherein sichergestellt, daß eine solche Sonderkonferenz im Sinne derjenigen verlaufen würde, die einen NVV-Austritt zu verhindern suchen. Falls Iran beispielsweise den Nichtverbreitungsvertrag verlassen wollte, könnten sehr wohl veränderte sicherheitspolitische Bedingungen mit einiger Glaubwürdigkeit vorgetragen werden: die Präsenz amerikanischer Streitkräfte in unmittelbarer Nachbarschaft in Irak, Pakistan und den zentralasiatischen ehemaligen Sowjetrepubliken etwa. Es könnte daher nicht ausgeschlossen werden, daß sich einige Nichtgebundene der Argumentation Irans anschließen und seinen NVV-Austritt gutheißen oder sich ihm zumindest nicht widersetzen würden. Andererseits ist die Existenz des NVV und die damit verbundene nukleare Nichtverbreitungsnorm für die allermeisten Staaten ein so hohes Gut, daß sie es kaum zulassen würden, daß durch eine NVV-Sonderkonferenz ein Vertragsaustritt gewissermaßen zertifiziert und damit die weitere Existenz des gesamten Vertragswerks fundamental in Frage gestellt würde. Auch wenn sie dem Austrittswilligen mit einiger Sympathie entgegentreten, dürften sich die meisten Staaten daher zumindest mit einer Enthaltung aus der Affäre ziehen. Besonders Staaten wie Iran, die in der Vergangenheit die IAEO-Sicherungsabkommen nicht eingehalten haben, dürften sich schwertun, eine Mehrheit der NVV-Mitglieder auf ihre Seite zu ziehen.

Doch wie und was würde die Sonderkonferenz letztlich beschließen? Anzustreben wäre sicherlich ein »Konsens minus eins«-Mechanismus, zumal sich in einer solch wesentlichen Frage Kampfabstimmungen von vornherein verbieten. Ziel kann es auch nur sein, daß der Austrittswillige seine Absicht wieder aufgibt. Dazu könnte er sich aufgrund der Diskussion im Verlauf der Konferenz entschließen, vor allem dann, falls ihm hinsichtlich seiner von ihm vorgetragenen veränderten Sicherheitslage entgegengekommen würde. Entsprechende Aktivitäten, zum Beispiel vertrauensbildende Maßnahmen, könnten in einem Abschluß-

57 Strengthening the NPT against Withdrawal and Non-Compliance. Suggestions for the Establishment of Procedures and Mechanisms, Working Paper submitted by Germany, NPT/Conf.2005/PC.III/WP.15, New York, 29.4.2004.

dokument der Konferenz beschlossen werden. Dies wäre die Anreizstrategie. Andererseits könnte die Sonderkonferenz dem austrittswilligen Land aber auch eine Weiterleitung des Falles an den Sicherheitsrat der VN androhen, der weitere Maßnahmen, etwa Sanktionen, beschließen könnte.

Verlauf und Ergebnisse einer NVV-Sonderkonferenz sind kaum zu prognostizieren. Allein ihre Durchführung würde aber auf jeden Fall die Austrittsschwelle wesentlich erhöhen. Daher sollte Deutschland bei der Überprüfungskonferenz 2005 einen Beschluß anstreben, der eine solche Sonderkonferenz im Falle eines NVV-Kündigungsbegehrens zwingend vorschreibt.

Vertragseinhaltung

Eines der größten Probleme aller Nichtverbreitungsregime ist die Sicherstellung der Vertragseinhaltung. Was soll unternommen werden, wenn ein Vertragsstaat das jeweilige Rüstungskontrollabkommen verletzt? In einem solchen Fall sind entschlossene Maßnahmen notwendig. Nicht nur, um die Proliferation in einem bestimmten Land zu verhindern, sondern auch, um anderen potentiellen Vertragsverletzern zu verdeutlichen, daß ein solches Verhalten Konsequenzen nach sich zieht.

Der NVV selbst enthält keinerlei Regelungen, wie im Falle von Vertragsverletzungen zu verfahren ist. Gemäß Artikel III verpflichten sich die Nichtkernwaffenstaaten jedoch, Sicherungsabkommen mit der IAEA zu schließen, damit diese sich jederzeit davon überzeugen kann, daß die zivile Nutzung der Kernenergie nicht zu militärischen Zwecken mißbraucht wird. Der Gouverneursrat der Atomenergiebehörde wiederum kann nach Artikel XII des IAEA-Statuts Maßnahmen gegen einen Vertragsverletzer ergreifen. Dazu gehört die Meldung der Vertragsverletzung an den VN-Sicherheitsrat sowie an alle VN-Mitgliedstaaten. Darüber hinaus kann die IAEA die Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Mitgliedsland einstellen und ihm die Privilegien und Rechte seiner Mitgliedschaft entziehen. Schließlich ist es auch möglich, alle Materialien und Ausrüstungen, die dem Vertragsverletzer durch die IAEA zur Verfügung gestellt worden waren, zurückzuverlangen.

Das entscheidende Organ zur Ergreifung von Maßnahmen gegen einen Vertragsverletzer ist der VN-Sicherheitsrat. Er kann abgestufte Sanktionen bis hin zu militärischen Maßnahmen beschließen. Allerdings stellen sich hier zwei grundsätzliche Probleme. Einmal sind die fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder zugleich durch den NVV legitimierte Kernwaffenmächte. Daraus ergibt sich ein gewisses Akzeptanzproblem, wenn ausgerechnet diese Staaten Maßnahmen gegen Nichtkernwaffenstaaten ergreifen wollen. Dieses ist um so größer, wenn der Eindruck besteht, daß die Kernwaffenstaaten das von ihnen im Rahmen des NVV gegebene Abrüstungsversprechen nicht oder nicht ausreichend einlösen. Schwerer wiegt jedoch, daß die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats – so wie alle anderen Staaten auch – neben dem Ziel der

nuklearen Nichtverbreitung andere Politikziele verfolgen, die ihnen im Einzelfall wichtiger erscheinen mögen. Gerade Fragen der Proliferation berühren oft Sicherheitsprobleme, die für die fünf ständigen Ratsmitglieder zentral sind. Da jedes über ein Vetorecht verfügt, ist es in der Lage, Maßnahmen gegen einen NVV-Vertragsverletzer zu vereiteln. Vor diesem Hintergrund ist es wenig wahrscheinlich, daß die ständigen Sicherheitsratsmitglieder ihre jeweiligen nationalen Interessen hintanstellen und als »Wächter des Atomwaffensperrvertrags« auftreten.

Andererseits kann kein Zweifel daran bestehen, daß der Sicherheitsrat die Problematik der Weiterverbreitung atomarer, biologischer und chemischer Waffen sehr ernst nimmt. Nachdem erstmals in der Geschichte des VN-Sicherheitsrats ein Treffen auf der Ebene der Regierungschefs abgehalten worden war, veröffentlichte die Ratspräsidentschaft am 31. Januar 1992 ein Statement, in dem die Verantwortung des Sicherheitsrats für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit beschrieben wurde. Darin hieß es unter anderem, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen stelle eine Bedrohung für den internationalen Frieden und die Sicherheit dar. Im nuklearen Bereich wurde die Bedeutung des NVV hervorgehoben und die Notwendigkeit der Implementierung der IAEA-Sicherungsabkommen betont. Die Mitglieder des Sicherheitsrats würden daher angemessene Maßnahmen ergreifen, falls die IAEA die Nichteinhaltung des Abkommens durch einen Vertragsstaat notifizieren würde.⁵⁸ Allerdings hat diese Erklärung keinerlei rechtliche Bindungswirkung.⁵⁹

⁵⁸ Vgl. *UN Security Council*, Note by the President, S/23500, 31.1.1992.

⁵⁹ Die Erklärung diente US-Präsident Bush jedoch als Legitimation für die von ihm am 31.5.2003 bei seiner Rede in Krakau ins Leben gerufenen »Proliferation Security Initiative« (PSI), die sich zum Ziel setzt, Transporte von ABC-Waffen und ihren Ausgangsprodukten sowie Raketen und anderen Trägermitteln zu unterbinden. Am 28. April 2004 verabschiedete der VN-Sicherheitsrat einstimmig Resolution 1540, die thematisch an die PSI anschließt, ohne sie explizit zu erwähnen. Die Resolution fordert alle Staaten auf, durch die effektive Umsetzung nationaler Gesetzgebungen den Zugang zu ABC-Waffen und ihren Ausgangsstoffen zu verhindern.

Wie wenig handlungsfähig der VN-Sicherheitsrat jedoch in der Praxis ist, zeigte sich schon bald nach dieser Erklärung. Am 1. April 1993 stellte die IAEA fest, daß Nordkorea sich nicht an das Sicherheitsabkommen mit der Wiener Behörde hielt, und übergab den Fall an den Sicherheitsrat. Dies war das erste Mal überhaupt, daß der Sicherheitsrat in dieser Weise eingeschaltet wurde. Das New Yorker Gremium zeigte sich jedoch uneinig und unentschlossen, nicht zuletzt weil China sich weigerte, gegenüber Nordkorea Sanktionen auszusprechen. Letztlich blieb es den USA überlassen, den Fall mittels des im Oktober 1994 unterschriebenen Rahmenabkommens zunächst zu klären.

Nachdem eine amerikanische Delegation Nordkorea im Oktober 2002 die Existenz eines geheimen Urananreicherungsprogramms vorgeworfen hatte, eskalierte die Situation erneut. Im Dezember 2002 begann Pjöngjang mit dem Abbau von Kameras, die die IAEA in nuklearen Einrichtungen installiert hatte, und wies die noch verbliebenen Inspektoren der Wiener Behörde aus. Erneut berichtete die IAEA an den VN-Sicherheitsrat, daß Nordkorea seine Verpflichtungen aus dem Sicherheitsabkommen nicht mehr erfüllte und die Organisation daher nicht mehr in der Lage sei, die Nuklearaktivitäten Nordkoreas zu überwachen. Daraufhin befaßte sich der Sicherheitsrat erstmals formell mit der Angelegenheit, ohne jedoch, daß Maßnahmen gegen Nordkorea ergriffen wurden.⁶⁰

60 Dies lag zum einen an dem aggressiven Verhalten Nordkoreas. Pjöngjang hatte wissen lassen, daß es vom Sicherheitsrat beschlossene Sanktionen als Kriegserklärung auffassen würde. Dies mußte um so bedrohlicher wirken, als Nordkorea möglicherweise schon über einfache Kernwaffen verfügt. Zum anderen war China nicht an einer weiteren Befassung des obersten VN-Organs interessiert. Zwar möchte Peking die Nuklearisierung der koreanischen Halbinsel verhindern. Zugleich will es aber eine Destabilisierung des nordkoreanischen Regimes vermeiden, da es für diesen Fall große Flüchtlingsströme fürchtet. Überdies sieht China in Nordkorea einen geostrategischen Puffer, der einer direkten Gegenüberstellung mit amerikanischen Streitkräften an der koreanisch-chinesischen Grenze, die für den Fall einer Wiedervereinigung Koreas zu erwarten wäre, vorbeugt. Eine militärische Konfrontation zwischen Nordkorea einerseits und einer womöglich von den USA angeführten internationalen Koalition andererseits kann erst recht nicht im chinesischen Interesse sein, da dies die militärische Präsenz Washingtons in der Region erhöhen würde. Auch Rußland sucht eine solche Situation zu vermeiden. In Anbetracht eines drohenden Vetos Chinas im Falle einer Sicherheitsratsresolution, die Sanktionen beinhaltet hätte, gab Washington, das zu einem solchen Vorgehen vielleicht bereit gewesen wäre, dieses Vorhaben wieder auf. Vermutlich kam den USA diese Entwicklung insofern entgegen, als militärische Optionen

Immerhin gelang es, Nordkorea in einen neuen multilateralen Verhandlungskontext einzubinden. Im August 2003 wurden in Peking sogenannte Sechsergespräche aufgenommen, an denen neben Nordkorea auch die USA, China, Rußland, Japan und Südkorea beteiligt sind. Ziel der USA ist es dabei, Pjöngjang von einer vollständigen, unumkehrbaren und nachprüfbar Aufgabe seines Atomwaffenprogramms zu überzeugen. Nordkorea ist im Gegenzug nur zu einem Einfrieren seiner Nuklearaktivitäten bereit und verlangt von den USA einen vom US-Kongreß zu ratifizierenden Nichtangriffspakt, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen sowie Wirtschaftshilfen. Auch wenn das Zustandekommen dieser Gespräche selbst von einigen Beobachtern schon als Erfolg gewertet wird, so ist es doch enttäuschend, daß Nordkorea für seine eklatanten NVV-Verletzungen nicht zur Rechenschaft gezogen wird.⁶¹ Vorerst wird das nordkoreanische Problem außerhalb des VN-Sicherheitsrats behandelt.

Die weitere Entwicklung im Fall Nordkoreas, eines Landes, das zwar dem NVV beigetreten ist, aber nie bereit war, seine Regeln auch wirklich einzuhalten, ist für die Zukunft des Atomwaffensperrvertrags von entscheidender Bedeutung. Derzeit nimmt das koreanische Regime eine Position der nuklearen Ambiguität ein. Pjöngjang läßt immer wieder durchblicken, daß es schon über Atomwaffen verfüge, bestätigt dies offiziell aber nicht. Sollte das Land damit durchkommen, ohne daß die NVV-Vertragsstaatengemeinschaft oder der VN-Sicherheitsrat dagegen wirksame Maßnahmen ergreifen, könnten andere NVV-Mitglieder daraus die Schlußfolgerung ziehen, daß es ihnen nur gelingen muß, ihre Atompläne so weit voranzutreiben, daß es kein Staat mehr wagt, gegen sie vorzugehen.

Man kann argumentieren, daß die USA durch die von ihnen im Mai 2003 initiierte »Proliferation Security Initiative« (PSI) unter Umgehung des Sicherheitsrats einen eleganten Weg gefunden haben, um Nordkorea unter Druck zu setzen. Diese Initiative setzt sich zum Ziel, im Zuge einer verbesserten internationalen Kooperation den Transport von ABC-Waffen und ihrer

gegenüber Nordkorea zu Kosten, die für den Westen akzeptabel wären, nicht zur Verfügung stehen und ein Konfrontationskurs daher hätte sehr gefährlich werden können. Der Sicherheitsrat hatte sich also erneut gegenüber dem NVV-Vertragsverletzer Nordkorea als nicht handlungsfähig erwiesen. Vgl. Gary Samore, *The Korean Nuclear Crisis*, in: *Survival*, 45 (Frühjahr 2003) 1, S. 7–24.

61 Vgl. Kay Möller, *Nordkorea – der verschleppte Konflikt*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2003 (SWP-Aktuell 32/03).

Ausgangsprodukte sowie von Raketen und anderen weitreichenden Trägermitteln von und nach proliferationskritischen Staaten durch die konsequente Umsetzung nationaler Exportkontrollbestimmungen zu verhindern. Nordkorea steht dabei besonders im Fokus. Da Wirtschaftssanktionen gegenüber dem ohnehin hoffnungslos verarmten Land wenig aussichtsreich wären, andererseits aber der Handel mit Raketen und anderen Waffen eine der bedeutendsten Einnahmequellen des Regimes darstellt, dürfte die »Proliferation Security Initiative« Pjöngjang empfindlich treffen.⁶²

Dennoch stellt sich die Frage, ob die im Falle Nordkoreas zutage getretene Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrats durch eine entschlossene Reform dieses Organs überwunden werden könnte. Denn es erscheint wenig akzeptabel, dieses höchste Gremium der VN in der so wichtigen Frage der Zukunft des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags außen vor zu lassen. Gibt es also eine Möglichkeit, die Entscheidungsregeln des Sicherheitsrats so umzugestalten, daß es einzelnen ständigen Mitgliedern nicht mehr möglich wäre, durch ein Veto ein Vorgehen gegen Vertragsbrecher zu blockieren?

Diesem Problem ist zunächst eine andere Frage vorgeschaltet: Wann wird der Sicherheitsrat angerufen? Diese Frage muß der Gouverneursrat der IAO beantworten. Dabei gilt es zu beachten, daß es Vertragsverletzungen in unterschiedlichen Abstufungen gibt. Jene mehr als 40 NVV-Vertragsstaaten, die bisher noch immer keinerlei Sicherungsabkommen mit der IAO geschlossen haben, verhalten sich vertragswidrig, doch hat der Gouverneursrat gegen solche NVV-Mitglieder bisher keine Maßnahmen ergriffen. Oft handelt es sich um Länder, in denen keinerlei nukleare Aktivitäten stattfinden, aber auch Saudi-Arabien ist darunter. Nukleare Lieferungen an Länder, in denen die Durchführung von Sicherungsmaßnahmen nicht ausreichend sichergestellt war, stellten in der Vergangenheit ebenfalls ein Problem dar, doch auch hier hat der Gouverneursrat bisher keinen Fall an den VN-Sicherheitsrat weitergeleitet. Die problematischeren Fälle betreffen Staaten, die nukleare Projekte verfolgen, die Sicherungsabkommen aber nicht einhalten. Doch auch hier gibt es Abstufungen, und der Gouverneursrat muß sich in solchen Fällen fragen, ob

die Verfehlungen so dramatisch sind, daß sie eine Weiterleitung an den VN-Sicherheitsrat rechtfertigen. Im Fall Nordkorea hat das höchste Organ der IAO diese Frage bejaht, während es dies bezüglich Iran noch nicht getan hat.⁶³ Hat der Gouverneursrat einen Fall der Vertragsverletzung an den VN-Sicherheitsrat überwiesen, muß dieser erneut die Schwere und Bedeutung der Verfehlung prüfen und über geeignete Maßnahmen zur Abhilfe beraten. Der Fall Nordkorea zeigt, daß an dieser Stelle Handlungsblockaden wahrscheinlich sind, die durch die nationalen Interessen der fünf ständigen Mitglieder verursacht werden. Weder China noch Rußland, noch in letzter Konsequenz die USA waren zu einem entschlossenen Vorgehen gegenüber Nordkorea im Sinne von Sanktionen, geschweige denn militärischen Maßnahmen bereit.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, welche Schritte der VN-Sicherheitsrat einleiten sollte. Sanktionen haben sich in der Vergangenheit – siehe das Beispiel Irak – als wenig erfolgreich erwiesen. Gegenüber einem Land wie Nordkorea dürften sie nahezu wirkungslos sein. Eine Diskussion um die Androhung oder sogar Durchführung militärischer Maßnahmen gegen einen NVV-Verletzer dürfte zu erheblichen Verwerfungen im VN-Sicherheitsrat führen, da die nationalen Interessen der ständigen (und nicht-ständigen) Mitglieder wohl kaum so gelagert sein dürften, daß sie ein solches Vorgehen unisono unterstützen würden. Der Irak und die Debatte um die hier zu wählenden Schritte haben dies sehr deutlich gezeigt. Auch der Umgang mit Nordkorea illustriert dieses Problem.

Könnte das Spannungsverhältnis zwischen der Erkenntnis des VN-Sicherheitsrats, wonach die Verbreitung von ABC-Waffen eine Bedrohung des Weltfriedens darstellt, einerseits und den nationalen Interessen seiner fünf ständigen Ratsmitglieder, die ein Einschreiten gegen Vertragsverletzer oft verhindern, andererseits möglicherweise dadurch aufgelöst werden, daß die ständigen Ratsmitglieder sich auf ein Gentlemen's Agreement einigen, dem zufolge sie künftig in Fällen der schwerwiegenden Verletzung von Nichtverbreitungsabkommen auf ihr Veto verzichten? In

⁶² Vgl. Christian Schaller, Die Unterbindung des Seetransports von Massenvernichtungswaffen. Völkerrechtliche Aspekte der »Proliferation Security Initiative«, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2004 (S 19/04).

⁶³ Zwar hatte es Iran unterlassen, Uranimporte, deren Weiterverarbeitung sowie die Einrichtungen, in denen diese stattfand, zu deklarieren, doch wurde dies von der Mehrheit der Gouverneursratsmitglieder als nicht so schwerwiegend angesehen, daß es eine Weiterleitung an den VN-Sicherheitsrat gerechtfertigt hätte – zumal Teheran Besserung gelobte, seine Bereitschaft erklärte, die modernen Verifikationsregeln umzusetzen, und schließlich sogar freiwillig und zeitlich befristet auf die Fortsetzung der Urananreicherung verzichtete.

bezug auf humanitäre Interventionen gibt es bereits Ansätze einer solchen Debatte. Dort, wo nationale Interessen für die ständigen Ratsmitglieder keine Rolle spielen, könnten sie freiwillig Zurückhaltung hinsichtlich der Nutzung ihres Vetorechts üben.⁶⁴ Doch ist fraglich, ob die ständigen Ratsmitglieder eine Aufweichung ihres Vetorechts überhaupt zulassen würden. Angelegenheiten der Proliferation von ABC-Waffen betreffen darüber hinaus in aller Regel nationale Interessen der ständigen Ratsmitglieder, da sie in für sie wichtigen Regionen stattfinden. Daher dürfte eine Infragestellung des Vetorechts gerade in solchen Fällen wohl nicht akzeptabel sein. So besteht weiter die Gefahr einer Handlungsblockade im VN-Sicherheitsrat.

Bis auf weiteres wird die Welt also mit der Unsicherheit leben müssen, ob das höchste Entscheidungsorgan, der VN-Sicherheitsrat, Maßnahmen gegen Staaten erläßt, die gegen den NVV oder andere Nichtverbreitungsabkommen verstoßen.

⁶⁴ Vgl. Thomas G. Weiss, *The Illusion of UN Security Council Reform*, in: *The Washington Quarterly*, 26 (Herbst 2003) 4, S. 147–161. Ein solcher Verzicht auf die Ausübung des Vetorechts wäre nicht rechtlich bindend. Die ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates können a priori gar nicht in rechtswirksamer Form auf ihr Vetorecht verzichten.

Ausblick

Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag befindet sich in einer tiefen Krise, die nicht schnell zu überwinden sein dürfte. Als problematisch erweisen sich besonders drei Bereiche: Universalität, Abrüstungsversprechen und Vertragseinhaltung.

Die Tatsache, daß mit Indien, Pakistan und Israel drei Staaten dem Abkommen fernbleiben, die zugleich über Kernwaffen verfügen, offenbart sich als schwere Bürde. Alle drei genannten Staaten machen keinerlei Anstalten, auf ihre Nuklearwaffen zu verzichten. Sie sind sogar wichtige Partner der USA. Washington übt daher keinen Druck aus, um die drei Länder von einem NVV-Beitritt zu überzeugen. Auch ein möglicher Wechsel im Weißen Haus dürfte daran nichts ändern. Diese Situation wird von vielen Nichtkernwaffenstaaten als zutiefst ungerecht empfunden. Daher besteht die Gefahr, daß eine zunehmende Zahl dieser Staaten nicht mehr zu einem aktiven NVV-Engagement und etwa der Akzeptanz erweiterter und moderner Verifikationsregeln bewegt werden kann.

Problematisch ist darüber hinaus das aus Sicht vieler Nichtkernwaffenstaaten nur mangelhaft eingelöste Abrüstungsversprechen der Kernwaffenstaaten. Die NVV-Überprüfungskonferenz 2000, auf der man dreizehn Punkte definiert hatte, die für diesen Bereich zu erfüllen sein würden, hatte große Erwartungen geweckt, die inzwischen weitgehend enttäuscht wurden. Inzwischen haben die USA und andere Kernwaffenstaaten signalisiert, daß sie auf diese »dreizehn Schritte« gar nicht mehr Bezug nehmen wollen.

Schließlich erweist sich der VN-Sicherheitsrat in Fällen von NVV-Vertragsbrüchen als nicht handlungsfähig. Dies zeigt sich deutlich im Fall Nordkorea. Hier richten sich die Hoffnungen auf die sogenannten Sechsergespräche. Sollten sie erfolglos verlaufen, dürfte eine weitere Schwächung des NVV die Folge sein. Jedem Vertragsstaat wäre damit deutlich gemacht, daß Vertragsbrüche nicht geahndet werden.

Vor diesem Hintergrund wird die bevorstehende NVV-Überprüfungskonferenz 2005 eine äußerst schwierige diplomatische Veranstaltung. Im Mittelpunkt dürfte die künftige Ausgewogenheit des NVV hinsichtlich der Nichtverbreitungsziele einerseits und der Abrüstung sowie der zivilen Technologiekoopera-

tion andererseits stehen. Zugleich kommt der Konferenz eine für den Vertrag selbst elementare Bedeutung zu. Gelingt es nicht, in einem gemeinsamen Abschlußdokument den Willen der NVV-Mitglieder zu bekunden, daß sie sich weiterhin für den Erhalt und die Stärkung dieses zentralen internationalen Nichtverbreitungsabkommens engagieren wollen, würde dies den Wert des Vertrags weiter verringern. Umgekehrt würde ein Abschlußdokument, das im Konsens an einigen wichtigen Stellen Verbesserungen des NVV empfiehlt, ein Signal sein, daß der kooperativen Rüstungskontrolle bei der Verhinderung der Verbreitung von Kernwaffen weiterhin eine wesentliche Bedeutung zukommt. Daß der letzte Vorbereitungsausschuß im Mai 2004 nur einen Minimalkonsens hinsichtlich der Prozeduren der Überprüfungskonferenz sicherstellen konnte, ist sicher ein schlechtes Omen.

Deutschland als Nichtkernwaffenstaat hat traditionell ein großes Interesse am Erhalt und der Stärkung des NVV. Gemeinsam mit seinen Partnern und Verbündeten sollte es sich daher auf diejenigen Bereiche des NVV konzentrieren, in denen die Überprüfungskonferenz durch Empfehlungen zu einer Verbesserung des Abkommens beitragen kann. Dies gilt in erster Linie für die Austrittsklausel nach Artikel X. Die Einführung einer obligatorischen Vertragsstaatensonderkonferenz im Falle eines Austrittsbegehrens würde verhindern, daß dieser Artikel nach Nordkorea künftig von weiteren Staaten leichtfertig mißbraucht würde.

Sehr wichtig wäre darüber hinaus eine Empfehlung der Überprüfungskonferenz, die modernen Verifikationsregeln fortan als Standard der Überprüfungspflichten nach Artikel III des NVV anzusehen. Mit den damit verbundenen erweiterten Informationspflichten und Zugangsrechten wäre die Kontrollierbarkeit der Einhaltung des Atomwaffensperrvertrags entscheidend verbessert.

In der schwierigen Frage der zukünftigen Handhabung von Artikel IV des NVV, insbesondere des Zugangs zum vollständigen nuklearen Brennstoffkreislauf, sind von der Überprüfungskonferenz keine allgemein akzeptablen Vorschläge zu erwarten. Deutschland sollte sich weiterhin mit seinen europäischen Partnern um eine individuelle Lösung des Falles Iran bemühen, der für die weitere Behandlung dieser Frage

richtungweisend sein dürfte. Ziel muß ein iranischer Verzicht auf die Urananreicherung sein. Sollte dies gelingen, wäre damit indirekt auch eine Stärkung des NVV erreicht worden.

Noch ist es zu früh, den Nichtverbreitungsvertrag abzuschreiben. Im Gegenteil: die Umsetzung der modernen Verifikationsregeln etwa bietet gerade jetzt die Chance zur weitreichenden Verbesserung des Abkommens. Wegweisend dürfte letztlich die Behandlung der zentralen Problemfälle Nordkorea und Iran sein. Sollten sie vom nuklearen Pfad abgebracht werden, würde dies zu einer bedeutenden Aufwertung des NVV führen.

Einen Beitrag zur Erhaltung und Stärkung der nuklearen Nichtverbreitungsnorm zu leisten, ist eine große Herausforderung für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik.

Abkürzungen

ABM	Anti-Ballistic Missile
CTBTO	Comprehensive Test Ban Treaty Organisation
IAEA/IAEO	International Atomic Energy Organization/ Internationale Atomenergie-Organisation (Wien)
INFCIRC	Information Circular
KEDO	Korean Peninsula Energy Development Organisation
NPT	(Nuclear) Non-Proliferation Treaty
NVV	(Nuklearer) Nichtverbreitungsvertrag
PSI	Proliferation Security Initiative
START	Strategic Arms Reduction Talks
URENCO	Uranium Enrichment Company